

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

ORGANISATION FINANCIÈRE

LOCALE

DE L'AFRIQUE OCCIDENTALE FRANÇAISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux

le samedi 4 février 1922, à 2 h. 1/2 du soir

PAR

Henry BRESSOLLES

ADMINISTRATEUR DES COLONIES

BORDEAUX

IMPRIMERIE DE L'UNIVERSITÉ

Y. CADORET

17, RUE POQUELIN-MOLIÈRE, 17

1922

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

ORGANISATION FINANCIÈRE

LOCALE

DE L'AFRIQUE OCCIDENTALE FRANÇAISE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences politiques et économiques)

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux

le samedi 4 février 1922, à 2 h. 1/2 du soir



PAR

Henry BRESSOLLES

ADMINISTRATEUR DES COLONIES



BORDEAUX

IMPRIMERIE DE L'UNIVERSITÉ

Y. CADORET

17, RUE POQUELIN-MOLIÈRE, 17

1922

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

PROFESSEUR HONORAIRE : M. SAUVAIRE-JOURDAN, § I.

- MM. DUGUIT, *, § I., Doyen, professeur de *Droit constitutionnel et administratif* et chargé d'un cours de *Droit constitutionnel* (Doctorat).
DE BOECK, § I., Assesseur du Doyen, professeur de *Droit international* et chargé d'un cours de *Droit international privé* (Licence).
BENZACAR, § I., professeur d'*Economie politique* et chargé d'un cours de *Législation industrielle* (3^e année).
FERRON, § I., professeur de *Droit commercial*.
BARDE, § I., professeur de *Droit administratif* et chargé d'un cours de *Droit public* (Capacité).
FERRADOU, § I., professeur d'*Histoire du droit* et chargé d'un cours d'*Histoire du droit privé* (Doctorat).
MARIA, § I., professeur de *Droit romain* et chargé d'un cours d'*Histoire du droit public* (Doctorat).
MARGAT, § I., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit civil* (Capacité).
BONNECASE, § A., professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit maritime* (3^e année).
LESCURE, § A., §, professeur d'*Économie politique* et chargé d'un cours d'*Histoire des doctrines économiques* (Doctorat).
PALMADE, § A., §, professeur de *Droit civil* et chargé d'un cours de *Droit civil* (Capacité).
NOAILLES, professeur de *Droit romain*.
VIZIOZ, professeur de *Procédure civile* et chargé d'un cours de *Droit civil comparé* (Doctorat).
PIROU, § A., professeur d'*Économie politique et Science financière* et chargé d'un cours de *Législation coloniale*.
POPLAWSKI, agrégé, chargé du cours de *Droit criminel*.

- M. MONTIGAUD, § I., Secrétaire.
M^{me} COSTES, commise au secrétariat.
M. SALINGARDES, bibliothécaire.

COMMISSION DE LA THÈSE

- MM. PIROU, professeur..... Président.
BENZACAR, professeur..... } Suffragants.
LESCURE, professeur..... }

ORGANISATION FINANCIÈRE

LOCALE

DE L'AFRIQUE OCCIDENTALE FRANÇAISE

INTRODUCTION

Ce qui frappe le plus quand on apprécie l'œuvre coloniale de la France depuis 1870, c'est la merveilleuse rapidité avec laquelle a été constitué notre empire d'outre-mer, et en particulier nos quatre grands gouvernements généraux de l'Indo-Chine, de l'Afrique occidentale française, de l'Afrique équatoriale française et de Madagascar.

Il y a quarante ans à peine ces groupements coloniaux n'avaient aucun crédit, leurs ressources étaient modiques et la métropole était obligée de les subventionner. Aujourd'hui, ces mêmes colonies ont des recettes budgétaires qui dépassent 500 millions et ont contracté des emprunts dont le montant atteint près de 1 milliard.

Ces résultats sont dus, d'une part, à la politique d'auto-

nomie qui, bien qu'énoncée au moment de la Révolution dans la formule « Les colonies ne doivent ni coûter ni profiter aux finances de la nation », n'a été réalisée que par la loi du 13 avril 1900 qui en a consacré définitivement le principe; d'autre part, à la création de budgets généraux devant représenter la personnalité financière de ces grandes colonies vis-à-vis des porteurs des titres d'emprunts émis et des souscripteurs des emprunts futurs.

« L'autonomie, déclare M. Girault (1), est une conception virile et hardie. De même que le but de l'éducation est de faire des hommes capables de se conduire eux-mêmes et destinés à sortir de la puissance paternelle à leur majorité, de même le but de la colonisation est de former des sociétés aptes à se gouverner elles-mêmes et à se constituer une fois mûres en États indépendants. »

Ce système d'organisation coloniale a été la cause des progrès constants réalisés depuis l'organisation de nos gouvernements généraux, en particulier par le gouvernement de l'Afrique occidentale française dont le développement a été des plus rapides.

Créé en 1893, réorganisé en 1902 et en 1904, ce groupement de nos possessions de l'ouest africain a vu ses recettes budgétaires passer de 36 millions en 1904 à 120 millions en 1921; pendant la même période, quatre emprunts d'un montant total de 346 millions ont pu être contractés avec la garantie, purement nominale d'ailleurs, de la métropole. Enfin l'autonomie a pu être appliquée en Afrique occidentale en matière douanière et dans des conditions telles que les recettes douanières qui s'élevaient à 12 millions en 1904 ont atteint 51 millions en 1921. Alors que les autres colonies voyaient leurs recettes budgétaires

(1) *Principes de colonisation et de législation coloniale*, t. I, p. 52.

diminuer chaque année par suite de l'application sur leur territoire des tarifs douaniers fixés par la loi du 11 janvier 1892, et qui ont eu pour conséquence d'empêcher le développement économique de ces colonies, l'Afrique occidentale a vu ses ressources se multiplier de jour en jour et a importé des quantités toujours croissantes de produits français, bien que son tarif douanier ne fût pas protecteur.

Ces résultats remarquables sont la conséquence des décrets de 1904, œuvre de l'éminent gouverneur général Roume, le grand organisateur de l'Afrique occidentale française dont le nom est inséparable de celui de notre empire ouest africain.

En outre, la situation politique, économique, ainsi que l'organisation financière de notre grande possession, lui ont permis de supporter, sans grandes difficultés, les conséquences de la guerre mondiale 1914-1918. Malgré la réduction de ses recettes douanières et de son mouvement commercial, la rareté des moyens de communications, le recrutement intensif, l'envoi au front de nombreux bataillons de tirailleurs, elle a pu, grâce au concours des colonies du groupe, traverser cette période de crise sans recourir à l'aide du trésor que la métropole lui avait offerte.

Bien que notre grande colonie ait été créée en 1893, ce n'est que plus tard, en 1902 et 1904, que cette organisation financière a trouvé son expression dans la création d'un budget général et de budgets annexes dotés de ressources propres, indépendants des budgets locaux. De plus, le contrôle de l'exécution de ces budgets, qui existait en 1904, a été renforcé en 1907 par la création d'un contrôle financier relevant directement du pouvoir métropolitain.

C'est l'examen de ces différents budgets et du fonctionnement de ce contrôle qui feront l'objet des chapitres suivants que précédera un aperçu historique de l'organisation financière actuelle.

CHAPITRE PREMIER

Historique de l'organisation financière.

§ 1. — Du décret du 16 juin 1895 au décret du 1^{er} octobre 1902.

Avant l'année 1895, nos colonies de l'ouest africain comprenaient le Sénégal, le Soudan, la Guinée française et le Dahomey. Chacune de ces possessions était autonome au double point de vue administratif et financier.

Afin de donner plus d'unité à la direction politique et à l'organisation militaire de ces colonies, fut institué, par le décret du 16 juin de la même année, le gouvernement général de l'Afrique occidentale française. Aux termes de l'article 3 de ce décret, le gouvernement général s'étendait sur les territoires des colonies précédemment énumérées, sauf le Dahomey qui n'était pas compris dans la nouvelle organisation. Le gouverneur de cette colonie devait seulement adresser un duplicata des rapports politiques et militaires, afin de permettre au gouvernement général de suivre la même politique dans les colonies du groupe.

Ce décret du 16 juin fut complété par celui du 15 septembre 1895 portant création d'un Conseil supérieur composé :

du gouverneur général, *président* ;

du commandant en chef des troupes de l'Afrique occiden-

tale française, du gouverneur de la Guinée française, du gouverneur de la Côte d'Ivoire, du gouverneur du Soudan, du directeur de l'intérieur du Sénégal, du procureur général chef du service judiciaire, du chef du service administratif du Sénégal, *membres*.

Ce conseil était chargé d'assister et d'éclairer le gouverneur général dans l'étude de toutes les questions d'ordre politique et économique; en outre, le Conseil supérieur donnait son avis sur les projets de budget établis dans les colonies et concernant les dépenses des services compris dans le budget de l'État.

Aucune disposition des décrets des 16 juin et 15 septembre 1893 ne modifiait la préparation et l'exécution du budget local de chaque colonie du groupe qui restaient régies par le décret du 20 novembre 1882 sur le régime financier des colonies.

Au point de vue financier, le Sénégal présentait une certaine particularité. Outre son budget local concernant les territoires d'administration directe, il avait été créé, le 13 décembre 1891 (1), des budgets régionaux dans les diverses circonscriptions des pays de protectorats, afin de permettre aux administrateurs chargés de leur administration de travailler à la mise en valeur de ces régions avec leurs propres ressources.

Ces budgets comprenaient en recettes :

1° les impôts ou contributions et les redevances que paieraient les indigènes en vertu des conventions passées avec les chefs ;

2° le produit des amendes ;

3° le produit des droits de péage des bacs et passages d'eau ;

(1) *Bulletin officiel du ministère des Colonies*, 1891, p. 757.

4° les recettes imprévues.

Par contre, ces budgets devaient supporter :

1° les frais d'entretien du personnel en service dans la circonscription, sauf ceux de l'administrateur, dont la solde et les accessoires étaient imputés au budget local ;

2° les frais de construction et d'entretien des voies de communication et des écoles ;

3° le contingent fixé chaque année par le gouverneur en conseil privé et représentant la part contributive de chaque circonscription aux dépenses d'intérêt général de l'ensemble des territoires placés sous le protectorat de la France ;

4° toutes autres dépenses d'utilité publique.

Les recettes perçues dans ces régions avaient donc une double affectation ; une part était destinée à faire face aux dépenses nécessitées par la mise en valeur du pays et le développement de notre influence, telles que les travaux d'utilité publique, l'amélioration des voies de construction, la création d'écoles, l'entretien de la police du cercle ; et l'autre part, constituée par le quart de ces recettes, était versée au budget local, sous forme de contribution, pour concourir aux dépenses intéressant l'ensemble des pays de protectorat, telles que l'entretien de l'école des fils de chefs et des interprètes, les fonds mis à la disposition du gouverneur pour les dépenses de la police générale, etc.

Les contingents ainsi prélevés sur les recettes des budgets des pays de protectorat et les dépenses auxquelles ils devaient faire face étaient inscrits au budget local de la colonie, à une annexe spéciale dénommée : Recettes et dépenses des pays de protectorat. Ces dépenses avaient le caractère de dépenses obligatoires.

Les projets de budget de ces pays étaient préparés dans chaque cercle par l'administrateur et arrêtés par le gouver-

neur en conseil privé. Quant aux comptes définitifs de ces budgets régionaux, ils étaient présentés en clôture d'exercice, avec les pièces justificatives à l'appui, au gouverneur qui les approuvait par arrêté pris en conseil privé.

En raison de leur importance croissante et de l'inconvénient résultant de ce que le trésorier-payeur du Sénégal n'était pas soumis au contrôle judiciaire de la Cour des comptes pour les opérations effectuées au titre des budgets des pays de protectorat, le mode d'approbation des comptes définitifs de ces budgets fut jugé insuffisant.

Ces comptes furent alors soumis à l'examen de la commission qui vérifiait ceux des budgets des protectorats de l'Annam, du Tonkin et du Cambodge (Décr. 30 déc. 1896) (1).

Cette commission était composée :

du président de la section des finances au Conseil d'État, président ;

d'un conseiller d'État ;

de deux conseillers maîtres de la Cour des comptes ;

d'un inspecteur général des finances ;

d'un inspecteur général des colonies.

les comptes des budgets des pays de protectorat, après approbation en conseil privé, devaient être adressés au département, avec les pièces justificatives, pour être soumis au contrôle de cette commission.

Après examen des comptes, la commission établissait, dans un rapport adressé au ministre chargé des colonies — à ce moment le ministre du Commerce et de l'Industrie — le chiffre auquel devait être fixé le montant des recettes et des dépenses à admettre en compte. Le ministre réglait définitivement.

(1) *Bulletin officiel du ministère des Colonies*, 1896, p. 822.

vement ces comptes par arrêté, et libérait ainsi les comptables des pays de protectorat.

Or, ces comptables n'étaient autres que les administrateurs des circonscriptions régionales qui avaient été chargés des recouvrements de toute nature et du paiement des dépenses. Ces agents de l'ordre administratif cumulaient par suite les fonctions incompatibles d'ordonnateurs et de comptables.

Pour remédier à cette confusion de pareilles fonctions, il fut créé, le 30 octobre 1899 (1), sous le nom de receveurs régionaux, un corps de comptables chargés, dans les pays de protectorat et sous la surveillance du trésorier-payeur, de la perception de l'impôt et des opérations de dépenses des budgets régionaux. Ces agents étaient les préposés du trésorier-payeur ; ce dernier recevait leurs versements et assurait, en outre, la centralisation des opérations des circonscriptions non pourvues de comptable et des opérations du budget commun des pays de protectorat.

Ce budget fut créé pour faire cesser les divergences d'appréciation de l'article 16 du décret du 13 décembre 1891, relatif à l'organisation financière des pays de protectorat. Aux termes de cet article, les contingents prélevés sur les recettes des budgets régionaux étaient versés au budget local de la colonie et inscrits à une annexe spéciale portant le titre de « Recettes et dépenses des pays de protectorat ». Mais les dépenses auxquelles devaient faire face ces contingents n'ayant pas été déterminées, on en incorporait aux budgets régionaux qui, par leur nature, intéressaient l'ensemble des pays de protectorat, et au budget local d'autres concernant les circonscriptions administratives. Pour remédier à ces

(1) *Bulletin officiel du ministère des Colonies*, 1899, p. 1308.

inconvenients, il fut décidé que les contingents prélevés sur les recettes des budgets régionaux formeraient un budget spécial sous le nom de « Budget des recettes et des dépenses communes des pays de protectorat ».

Les dépenses de ce budget devaient comprendre : l'entretien du collège des fils de chefs et des interprètes, la solde du personnel auxiliaire de la direction des affaires indigènes, l'inspection des gardes régionaux, les dépenses du contrôle financier, le personnel des travaux publics, l'entretien de la maison d'hospitalisation et toutes autres dépenses ayant un intérêt général pour l'administration des pays de protectorat.

Cette institution des budgets régionaux subsista jusqu'en 1902, époque à laquelle les pays de protectorat cessèrent d'être rattachés à la colonie du Sénégal pour être réunis aux territoires du Haut-Sénégal et du Moyen-Niger pour former une nouvelle unité administrative et financière dénommée « Territoire de la Sénégambie et du Niger ».

* * *

Ainsi donc et pour en revenir au décret de 1895, à part le Sénégal, qui était placé sous l'autorité immédiate du gouverneur général et dont le régime financier présentait les particularités qui viennent d'être examinées, aucune modification n'était apportée à l'organisation financière des colonies composant le groupe, chaque gouverneur restant ordonnateur du budget de la colonie qu'il administrait.

A la suite de l'extension progressive de notre influence, en particulier dans les pays de la boucle du Niger, il parut opportun de transformer en un groupe compact les différentes fractions de l'Afrique occidentale française. A cet effet, certains des territoires qui constituaient les possessions du Soudan français cessèrent d'être groupés en une colonie

autonome et furent rattachés aux colonies du Sénégal, de la Guinée française et du Dahomey, cette dernière entrant dans la nouvelle organisation (Décr. 17 oct. 1899) (1). Les autres territoires compris dans la région nord et nord-est du Soudan et ceux de la région dite Volta formèrent deux territoires militaires relevant du gouverneur général et placés sous la direction de deux commandants militaires.

Les anciens territoires du Soudan français rattachés au Sénégal et les deux territoires militaires furent dotés d'un budget autonome dont le gouverneur général était institué ordonnateur, avec faculté de sous-déléguer les crédits dont il avait la gestion. C'est avec les ressources de ce budget spécial qu'il devait être fait face aux engagements financiers pris par l'ancienne colonie du Soudan français. Quant aux recettes et aux dépenses des territoires qui étaient rattachés à la Guinée française, à la Côte d'Ivoire et au Dahomey, elles étaient inscrites aux budgets locaux de ces colonies.

**§ 2. — Du décret du 1^{er} octobre 1902 aux décrets
du 18 octobre 1904.**

Nous venons de voir qu'à mesure que se développait notre influence dans nos possessions de l'ouest-africain, leur organisation subissait des transformations successives. En 1895, elles furent groupées, pour la première fois, en une direction unique par la création du gouvernement général, et en 1899, les pouvoirs du gouverneur général furent fortifiés en même temps que disparaissait le Soudan français en tant que colonie autonome, dont les territoires furent rattachés aux autres colonies du groupe.

(1) *Bulletin officiel du ministère des Colonies*, 1899, p. 1297.

Toutefois, le gouverneur général n'avait que la haute direction politique des colonies placées sous son autorité, ces dernières ayant conservé leur autonomie administrative et financière, sauf pour le Sénégal qu'il administrait directement.

Cet état de choses fut modifié par le décret du 1^{er} octobre 1902 (1). Le principe de l'autonomie financière de chaque colonie était nettement posé par les articles 6 et 8, aux termes desquels les colonies du Sénégal, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire et du Dahomey étaient administrées chacune par un gouverneur des colonies portant le titre de lieutenant-gouverneur, assisté d'un secrétaire général; chaque lieutenant-gouverneur était ordonnateur du budget de la colonie qu'il administrait.

Ainsi donc, la colonie du Sénégal, administrée auparavant par le gouverneur général, était placée sous l'autorité d'un lieutenant-gouverneur, au même titre que la Guinée, la Côte d'Ivoire et le Dahomey. En outre, les pays de protectorat du Sénégal cessèrent de lui être rattachés et formèrent avec les territoires du Haut-Sénégal et du Niger une unité administrative et financière nouvelle, sous le nom de « Territoires de la Sénégambie-Niger », dont l'administration appartenait au gouverneur général ou, par délégation spéciale, au secrétaire général du gouvernement général.

Enfin, pour mieux assurer la liberté d'action du gouvernement général, le siège en était transféré de Saint-Louis, chef-lieu de la colonie du Sénégal, à Dakar.

Mais la caractéristique de la réforme était l'incorporation à une section spéciale du nouveau budget des territoires de la Sénégambie et du Niger des dépenses du gouvernement

(1) *Bulletin officiel du ministère des Colonies*, 1902, p. 1306.

général, du contrôle, des directions générales et des services d'intérêt général.

Pour faire face à ces dépenses, les colonies du Sénégal, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire et du Dahomey devaient verser à ce budget des contributions dont le montant devait être fixé chaque année par le gouverneur général en conseil de gouvernement et arrêté par le décret approuvant les budgets du groupe. Ainsi donc, un embryon de budget du gouvernement général était créé en vue de permettre au gouverneur général de mieux assurer son contrôle par le concours de services généraux. En même temps, par mesure de décentralisation, les territoires de la Sénégalie et du Niger pouvaient être administrés par le secrétaire général du gouvernement qui, également, pouvait être institué sous-ordonnateur des dépenses du budget de ces territoires.

En déléguant le secrétaire général dans l'administration de ces territoires, le gouverneur général n'avait plus l'administration directe d'aucune colonie ; il devenait ainsi arbitre supérieur en matière politique ou administrative et ne conservait plus que ses attributions de haute direction et de contrôle.

Le décret du 1^{er} octobre 1902 fut complété par celui du 15 octobre de la même année, portant création d'un conseil de gouvernement qui devait donner son avis sur toutes les questions politiques, économiques et financières intéressant l'Afrique occidentale française.

C'est avec l'assistance de ce conseil que le gouverneur général arrêtait les budgets des colonies ; en outre, il déterminait dans les mêmes conditions les dépenses générales à inscrire à la section spéciale du budget de la Sénégalie et du Niger, et fixait les contributions des colonies du Sénégal, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire et du Dahomey qui devaient

faire face aux dépenses du gouvernement général. Enfin, ce conseil devait être consulté sur les projets d'emprunt.

Le conseil de gouvernement devait tenir au moins une session par an et pouvait, en outre, se réunir sur la convocation du gouverneur général qui fixait également le lieu de la réunion.

Ce conseil qui se réunissait sous la présidence du gouverneur général comprenait des membres fonctionnaires et des membres civils. Les premiers étaient le commandant de la force navale de l'Atlantique, le général commandant supérieur, le secrétaire général du gouvernement général, les lieutenants-gouverneurs des colonies, le procureur général du Sénégal et les chefs des services généraux du gouvernement général. Les membres civils étaient : le président du conseil général du Sénégal, un conseiller privé de cette colonie désigné par le lieutenant-gouverneur et un des habitants notables, membre du conseil d'administration de la Guinée, de la Côte d'Ivoire et du Dahomey, désigné par le lieutenant-gouverneur de chacune de ces colonies.

Il convient de signaler que la majorité du conseil était composée de fonctionnaires.

En outre, il était créé une commission permanente appelée à donner son avis sur les affaires urgentes devant être soumises à l'examen du conseil de gouvernement, sauf celles rentrant dans les attributions financières définies plus haut. Cette commission se composait : du gouverneur général, du commandant supérieur des troupes, du secrétaire général du gouvernement général, du lieutenant-gouverneur de la colonie où se réunissait la commission, du procureur général, des chefs des services généraux et du membre notable de cette colonie.

Ainsi complétée par la création d'un conseil de gouverne-

ment, la réforme de 1902 marque une évolution profonde dans l'organisation du gouvernement général, en particulier au point de vue financier, par la création d'un embryon de budget propre au gouvernement général et la prérogative conférée au gouverneur général d'arrêter en conseil de gouvernement les budgets des colonies ressortissant du gouvernement général.

Cette réforme fut l'œuvre de M. le gouverneur général Roume qui, appelé à ces hautes fonctions le 31 janvier 1902, avait pu se rendre compte en quelques mois dans quel sens devait être orientée l'organisation financière du gouvernement général.

Elle permit aussitôt la souscription d'un emprunt de 65 millions destinés au remboursement d'emprunts antérieurs et à l'exécution de grands travaux publics.

Les décrets organiques du 18 octobre 1904. — Le gouverneur général restait en principe chargé de l'administration des territoires de la Sénégalie-Niger qui s'étendaient de la région de Kayes à celle de Tombouctou. Il était difficile à ce haut fonctionnaire ou à son délégué — le secrétaire général du gouvernement général — d'administrer des territoires qui s'étendaient jusqu'à une distance de 1.500 kilomètres de Dakar.

Le décret du 18 octobre 1904 (1), portant réorganisation du gouvernement général, créa une nouvelle unité administrative dénommée colonie du Haut-Sénégal et Niger, comprenant les anciens territoires du Haut-Sénégal et du Moyen-Niger et ceux formant le troisième territoire militaire. A cette colonie était rattaché le territoire militaire du Niger, administré, sous l'autorité du lieutenant-gouverneur¹ du Haut-Sénégal et Niger, par un officier supérieur portant le titre de

(1) *Bulletin officiel du ministère des Colonies*, 1904, p. 1013.

commandant du territoire militaire ; ce dernier était ordonnateur, sous le contrôle de ce lieutenant-gouverneur, des crédits du budget annexe dont était doté ce territoire.

En outre, comme le territoire de la rive droite du Sénégal prenait une importance chaque jour plus considérable, nécessitant une administration particulière et que sa population différait complètement au point de vue politique et social de celle de la rive gauche, il fut détaché de la colonie du Sénégal et constitua une nouvelle unité administrative dénommée « Territoire civil de la Mauritanie » qui fut dotée d'un budget rattaché pour ordre au budget général.

Mais la principale innovation de ce décret fut la création d'un budget général du gouvernement général. Ce budget fut alimenté par des ressources spéciales, c'est-à-dire par les recettes propres aux services dépendant du gouvernement général et par le produit des droits de toute nature perçus à l'entrée et à la sortie de toutes les colonies du groupe sur les marchandises et les navires, à l'exception des droits d'octroi communaux qui étaient incorporés aux budgets municipaux.

En outre, le budget général pouvait recevoir des contributions des budgets des diverses colonies du groupe ou leur attribuer des subventions dont le montant devait être fixé par le gouverneur général en conseil de gouvernement et arrêté par le décret approbatif des budgets. Le principe de ces subventions était justifié par l'abandon fait par les budgets locaux au profit du budget général, des recettes douanières qui étaient leur principale ressource.

Par contre, le gouvernement général devait pourvoir aux dépenses :

- 1° du gouvernement général et des services généraux ;
- 2° du service de la dette ;
- 3° de l'inspection mobile des colonies ;

4° des contributions à verser à la métropole;

5° du service de la justice française;

6° des travaux publics d'intérêt général dont la nomenclature serait arrêtée chaque année par le gouverneur général en conseil de gouvernement et approuvée par le ministre des Colonies;

7° aux frais de perception des recettes attribuées au budget général, tels que l'entretien du personnel et du matériel du service des douanes.

Quant aux budgets locaux des colonies, ils étaient alimentés par les recettes perçues sur leur territoire autres que celles attribuées au budget général et dont la plus importante était l'impôt de capitation. Les dépenses inscrites à ces mêmes budgets présentaient un intérêt local et concernaient l'administration du pays et la mise en valeur de son sol. Ces budgets étaient arrêtés par le gouverneur général en conseil de gouvernement et approuvés par décret.

En ce qui concerne la colonie du Sénégal, le principe des deux budgets institués par le décret du 13 décembre 1891 était maintenu. Le budget des territoires d'administration directe continuait à être établi d'après la législation en vigueur et celui des pays de protectorat, par le lieutenant-gouverneur en conseil privé, complété par l'adjonction de deux notables indigènes.

Le gouverneur général était constitué ordonnateur du budget général avec faculté de confier ce pouvoir au secrétaire général du gouvernement général. De plus, les crédits du budget général pouvaient être délégués aux lieutenants-gouverneurs qui étaient institués sous-ordonnateurs pour la partie de ce budget devant être exécutée sur le territoire de leur colonie.

La réforme de 1904, suite naturelle de celle de 1902, fut donc essentiellement financière. La création du budget

général se justifiait par la nécessité pour le gouvernement général de disposer des ressources suffisantes pour faire face à ses dépenses et de pouvoir acquitter les charges résultant de l'emprunt déjà contracté et des emprunts futurs que pourrait comporter le développement normal de l'Afrique occidentale française.

De plus, le gouvernement général n'ayant plus l'administration immédiate d'aucun territoire devient essentiellement un organe de direction. A l'égard des colonies composant l'Afrique occidentale française, le gouverneur général doit exercer les mêmes pouvoirs que le ministre exerce à l'égard des colonies qui ne sont pas constituées en groupe; c'est en ce sens qu'il y a lieu d'interpréter l'article 2 du décret du 18 octobre 1904 réorganisant le gouvernement général qui dispose que le gouverneur général est le « dépositaire des pouvoirs de la République », et devient ainsi un agent de décentralisation ayant des attributions de haute direction et de contrôle.

Tel est, en résumé, l'historique de l'organisation financière de l'Afrique occidentale française qui a trouvé sa consécration dans les décrets du 18 octobre 1904. Depuis lors sont intervenus les décrets du 4 décembre 1920 qui ont modifié la composition des conseils d'administration des colonies du groupe, substitué au conseil général de la colonie du Sénégal un conseil colonial, réuni les territoires distincts composant cette dernière, et érigé en colonies autonomes le territoire civil de la Mauritanie et le territoire militaire du Niger.

Mais aucune modification n'a été apportée à l'organisation financière de 1904 que nous allons étudier en examinant, dans les chapitres suivants, la préparation et l'exécution des différents budgets, et les règles étroites établies pour en assurer le contrôle.

CHAPITRE II

Budget général.

La principale réforme financière effectuée par le décret du 18 octobre 1904 portant réorganisation du gouvernement général est la création du budget général qui doit supporter les dépenses d'intérêt commun aux diverses colonies de l'Afrique occidentale française. Ces dépenses, qui sont énumérées à l'article 7 de ce décret comprennent :

1° les dépenses relatives à l'entretien des grands services généraux installés à Dakar;

2° les annuités des emprunts contractés par le gouvernement général;

3° les dépenses résultant de l'envoi des missions d'inspection mobile dans les diverses colonies du groupe;

4° les contributions à verser à la métropole en exécution de la loi de finances annuelle;

5° les dépenses résultant du fonctionnement du service de la justice française;

6° les dépenses résultant de l'exécution des travaux publics d'intérêt général dont la nomenclature est arrêtée par le gouverneur général en conseil de gouvernement et approuvée par le ministre des Colonies;

7° les frais de perception des recettes attribuées au budget général.

Les recettes devant faire face à ces dépenses sont les suivantes :

1° les recettes propres des services mis à la charge de ce budget ;

2° le produit des droits de toute nature, à l'exception des droits d'octroi communaux, perçus à l'entrée et à la sortie dans toute l'étendue de l'Afrique occidentale française sur les marchandises et sur les navires.

Il est inutile de revenir sur les raisons qui ont motivé l'institution du budget général et qui toutes peuvent se rapporter à cette idée qu'il était nécessaire que le gouvernement général pût disposer d'un instrument financier qui lui fût propre pour représenter la personnalité civile de l'Afrique occidentale, vis-à-vis des porteurs de titres de l'emprunt de 1903 et des souscripteurs aux emprunts éventuels que pourra comporter le développement normal de notre empire ouest africain. Ce but a été atteint, puisque le 22 janvier 1907 fut autorisé un deuxième emprunt de 100 millions pour la continuation de travaux d'assainissement, d'aménagement des ports, d'amélioration des voies fluviales, de construction de voies ferrées. Un troisième de 14 millions fut autorisé le 18 février 1910, pour la continuation des travaux du chemin de fer de Thiès à Kayes et un quatrième de 167 millions, autorisé le 23 décembre 1913, pour parachever l'œuvre entreprise sur les fonds des trois premiers emprunts.

Ce budget est alimenté par des recettes propres, en particulier par les recettes douanières. Depuis donc le 1^{er} janvier 1903, année du premier exercice du budget général, toutes les recettes douanières ont été incorporées à ce budget qui, en retour, a dû faire face à des dépenses précédemment imputées aux budgets locaux. De ce fait, la situation financière des colonies du groupe fut modifiée, puisqu'une grande

partie de leurs recettes et certaines de leurs dépenses furent détachées du budget de chaque colonie et incorporées au budget de la nouvelle entité administrative : l'Afrique occidentale française. Cette mesure, outre qu'elle constitue une atteinte à la règle de l'universalité budgétaire, présente le grave inconvénient de rendre très difficile l'examen de la situation financière de l'Afrique occidentale française, et en particulier de chacune des colonies. En effet, avant 1905, toutes les recettes et toutes les dépenses des colonies figurant à leur budget, les résultats de l'exercice reflétaient la physiologie de la situation financière de chaque colonie. Or, à l'heure actuelle, pour connaître cette situation, il faut tenir compte tout d'abord du résultat du budget local et ensuite des recettes et des dépenses effectuées dans cette même colonie et qui sont incorporées au budget général ; c'est pour ce motif que les budgets locaux manquent en fait de sincérité, puisque les recettes et les dépenses de chaque colonie sont inscrites dans deux budgets différents.

Cet état de choses résulte du mode d'alimentation du budget général. Il aurait pu être évité si l'Afrique occidentale avait été considérée comme une seule colonie et chaque colonie comme une province. Mais l'éloignement des colonies du groupe et la situation spéciale de notre vieille colonie du Sénégal ont empêché une pareille organisation, par trop centralisatrice, et qui, du reste, devait être écartée comme toute conception s'inspirant du principe de centralisation.

D'autre part, la création d'un budget général s'imposant autant que le maintien des budgets locaux, il aurait fallu tenir compte de cette dualité d'intérêt et prendre toute mesure qui aurait permis à chaque colonie de conserver son autonomie financière que lui avait reconnu l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900.

A cet effet, le budget général aurait dû être alimenté non pas par des recettes propres, mais uniquement par des contributions versées par chacune des colonies, laissant à ces dernières toutes les recettes perçues sur leur territoire. La contribution versée par chacune d'elles aurait représenté sa quote-part dans les dépenses suivantes :

1° entretien du personnel du gouvernement général et des services généraux installés à Dakar ;

2° service de la dette et des contributions à verser à la métropole.

Quant aux dépenses de la justice, de l'inspection mobile et des travaux publics, dits « d'intérêt général », elles auraient dû rester incorporées au budget des colonies intéressées.

En résumé, au lieu de créer un véritable budget de recettes et de dépenses correspondant à des territoires déterminés, il n'y avait qu'à créer un budget exclusivement de dépenses, alimenté par des contributions versées par les colonies et qui aurait supporté des dépenses qui, par leur caractère général, ne pouvaient être incorporées à aucun budget local. Cette organisation aurait permis à chaque colonie de bénéficier comme antérieurement de toutes les recettes et de supporter toutes les dépenses, recouvrées ou effectuées sur son territoire.

Du reste, le décret du 1^{er} octobre 1902, qui avait créé un embryon de budget général incorporé dans le budget de la Sénégambie-Niger, avait stipulé qu'il serait fait face aux dépenses du gouvernement général par des contributions versées par les colonies et fixées chaque année par le gouverneur général en conseil de gouvernement. En 1904, le budget général est doté de ressources propres, recettes de ses services, produits des douanes, qui en constituent le mode d'alimentation normal ; toutefois, ce budget pouvait recevoir

des contributions des budgets des diverses colonies de l'Afrique occidentale. Ainsi donc, les contributions deviennent des ressources accidentelles du budget général au lieu d'en constituer la recette normale.

Le principe de contribution comme mode d'alimentation normal du budget général ne fut pas appliqué, dans la crainte de voir des difficultés surgir annuellement dans la fixation de ces contributions. Les colonies de l'Afrique occidentale étant autonomes au point de vue financier, et l'une d'entre elles, le Sénégal, ayant son autonomie renforcée par le fonctionnement d'une assemblée élue, les auteurs du décret de 1904 ont craint que les administrations locales qui devaient fournir les contributions ne réclamaient un droit de « regard » dans les dépenses du gouvernement général. La nécessité de grouper ces colonies éparses sous une seule autorité s'opposait à une mesure de ce genre, qui aurait pu empêcher le but envisagé alors, rendre les colonies du groupe solidaires les unes des autres et les obliger ainsi à se prêter un mutuel appui.

§ 1. — Préparation du budget général.

a) *Principes généraux qui président à la préparation du budget général.*

Les principes généraux qui doivent présider à la préparation du budget général, comme des budgets locaux et des budgets annexes, sont contenus dans le décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies qui a abrogé les dispositions du décret du 20 novembre 1882 sur la même matière. Ce dernier acte avait appliqué aux budgets locaux de nos possessions les principes d'ordre financier fondamentaux établis dans la métropole par le décret du 31 mai 1862

sur la comptabilité publique et par le règlement du 14 janvier 1869, pour servir à l'exécution de ce décret par le département de la marine et des colonies. Mais depuis l'année 1882 des remaniements considérables ayant été apportés dans l'organisation de notre empire colonial, il fut reconnu nécessaire de procéder à la revision de ce régime financier que, sous l'empire des circonstances, les actes suivants avaient complété ou modifié profondément :

1° l'article 59 de la loi du 26 décembre 1890 avait créé la comptabilité des dépenses engagées, et le décret du 14 mars 1893, pris en application de cette disposition législative, avait déterminé les formes de la comptabilité qu'elle venait d'instituer ;

2° le décret du 21 mai 1898 avait supprimé les fonctions de directeur de l'intérieur et avait transféré aux gouverneurs les pouvoirs financiers dévolus antérieurement aux premiers ;

3° l'article 78 de la loi du 13 avril 1898 avait déterminé dans quelles conditions les colonies pourraient contracter des emprunts ;

4° l'article 33 de la loi de finances du 13 avril 1900 avait posé le principe de l'autonomie financière de nos colonies et modifié les attributions financières des conseils généraux. Cette disposition législative, qui au point de vue colonial est des plus importantes, suffisait à motiver la revision du règlement financier de 1882 ;

5° l'article 40 de la loi du 30 janvier 1907, qui stipulait que les comptes définitifs des colonies, dont les emprunts sont garantis par l'État, seraient soumis à l'approbation des chambres ;

6° les trois décrets du 22 mars 1907, complétés le 27 mai 1911, instituant un contrôle financier permanent auprès des gouverneurs généraux de l'Indo-Chine, de l'Afrique occidentale française et de Madagascar ;

7° les articles 126 et 127 de la loi de finances du 13 juillet 1911 ; le premier prescrivant de soumettre les comptes de la majorité des comptables coloniaux au contrôle de la Cour des comptes ; le second prévoyant que les opérations à effectuer sur les fonds d'emprunt figureraient à des budgets spéciaux, annexés aux budgets qui supporteraient l'annuité d'amortissement.

Tous ces actes imposaient la revision du décret du 20 novembre 1882 dont les principales dispositions n'étaient plus en harmonie avec les nouveaux textes. Le soin en fut confié à une commission instituée par arrêté du 27 novembre 1911, dont la présidence fut confiée à un inspecteur général des colonies et la vice-présidence à un conseiller référendaire de 1^{re} classe de la Cour des comptes ; elle se composait, en outre, de six membres, dont trois appartenant au ministère des Finances et trois autres au ministère des Colonies. Cette commission a tenu 25 séances du 27 décembre 1911 au 24 juin 1912, sans compter les séances des sous-commissions entre lesquelles avait été réparti son travail ; elle présenta à l'expiration de ses travaux un projet de décret qui fut successivement étudié par les divers services de ces deux ministères. C'est alors que fut arrêté le texte définitif du décret du 30 décembre 1912.

Cet acte, qui comprend 426 articles, est divisé en 8 titres :

Le titre I^{er} est consacré exclusivement aux services financiers du budget de l'État, exécutés aux colonies ; le titre II, qui est le plus important, traite de toutes les opérations financières des budgets locaux ; le titre III concerne les comptes des comptables tant du budget de l'État que des budgets locaux ; le titre IV est réservé aux opérations financières des budgets des communes et des établissements de bienfaisance ; le titre V traite des dispositions communes aux

divers services financiers des colonies, en matière de contrôle des dépenses engagées et de services de trésorerie ; le titre VI est consacré à l'examen, à la vérification et au jugement des comptes des comptables aussi bien des services de l'État que des services locaux ; enfin, les titres VII et VIII sont relatifs à des dispositions diverses concernant tous les services financiers.

C'est dans les dispositions du titre II, qui comprend les articles 56 à 323, combinées avec celles du décret du 18 octobre 1904, que sont exposées les règles qui président à la préparation et à l'exécution du budget général.

Rappelons ici que le décret du 30 décembre 1912 n'est en fait que l'application aux colonies des principes généraux du décret du 31 mai 1862 et que « le principe fondamental français est que, dans le silence des textes spéciaux, les difficultés de comptabilité locales ou spéciales doivent être résolues par un appel aux règles générales de la comptabilité de l'État » (1).

Donc, en cas de difficultés que les dispositions du décret du 30 décembre 1912 ne pourraient résoudre, il y aurait lieu d'appliquer les principes généraux énoncés par le décret du 31 mai 1862 sur la comptabilité publique.

b) Services participant à la préparation du budget général.

La préparation du budget général est confiée au directeur des finances et de la comptabilité (art. 2 décr. 22 juill. 1909) (2). A cet effet, ce haut fonctionnaire reçoit chaque année, vers le mois de juin, les prévisions de recettes et de dépenses pour la partie du budget général qui doit être

(1) Jèze, *Cours élémentaire de sciences des finances*, p. 390.

(2) *Bulletin officiel du ministère des Colonies*, 1920, p. 786.

exécutée dans chacune des colonies du groupe, et communique ces propositions aux chefs des services généraux désignés ci-après :

1° à l'inspecteur général des travaux publics chargé d'examiner avant leur approbation, par le gouverneur général, les projets de travaux établis par les différentes colonies et à exécuter sur les fonds du budget général, ainsi, du reste, que les prévisions de dépenses du service des travaux publics de chaque colonie ;

2° au directeur chef du service des affaires économiques qui examine les propositions relatives aux recettes douanières et celles concernant le fonctionnement du service douanier dans les différentes colonies ;

3° au procureur général chef du service judiciaire qui doit vérifier les prévisions établies dans chaque colonie pour le fonctionnement de la justice ;

4° à l'inspecteur des services sanitaires civils pour les prévisions concernant le service de santé et l'assistance médicale indigène.

En renvoyant ces propositions avec le résultat de leur examen au directeur des finances et de la comptabilité, ces chefs de services y joignent leurs propositions de dépenses pour le fonctionnement de leur propre service à Dakar.

En possession de toutes ces évaluations partielles, le directeur des finances et de la comptabilité établit le projet du budget général. Ce haut fonctionnaire a une tâche délicate à remplir, car son rôle ne se borne pas à une simple centralisation des évaluations qui lui sont fournies. En ce qui concerne les dépenses, il doit exercer sur ces prévisions un contrôle sévère et refuser non seulement les dépenses « dont la nécessité n'est pas démontrée, mais encore celles dont le principe, bien que justifié, n'a pas été établi avec une précision suffisante ».

En ce qui concerne les recettes, ces dernières devront avoir été calculées conformément aux instructions de la circulaire ministérielle du 28 septembre 1911 (1), en prenant pour base la moyenne des trois derniers exercices réglés, majorée ou diminuée de la progression ou de la régression annuelle constatée au cours des trois dernières années. Ce mode d'évaluation diffère de celui en vigueur dans la métropole où les prévisions de recettes sont calculées d'après les résultats de la pénultième année ; il se justifie par l'importance des transformations économiques qui, dans des pays neufs comme l'Afrique occidentale française, sont beaucoup plus rapides qu'en France. Par contre, dans ces mêmes pays, certains événements peuvent entraîner des dépenses imprévues susceptibles de compromettre l'équilibre budgétaire quand les plus-values des recettes ne peuvent y faire face ; aussi, tout en appliquant la règle indiquée plus haut, doit-on établir les prévisions de recettes avec une marge suffisamment large pour avoir les ressources nécessaires pour parer à ces éventualités.

Le directeur des finances a donc un rôle prépondérant qui peut se manifester par des propositions adressées au gouverneur général tendant à la suppression, à la réduction ou à l'augmentation des prévisions établies, soit par les lieutenants-gouverneurs, soit par les chefs des services généraux. C'est surtout sur les prévisions des dépenses afférentes aux travaux publics que doit se porter l'attention de ce haut fonctionnaire ; en effet, par suite de l'incorporation des recettes douanières au budget général, recettes qui constituaient, avant 1904, la majeure partie des ressources des budgets locaux, les administrations locales ne cessent d'invoquer

(1) *Bulletin officiel du ministère des Colonies*, 1911, p. 1200.

chaque année le manque d'équilibre entre les ressources qui leur ont été enlevées et les quelques avantages consentis en retour, pour obtenir du budget général soit une subvention, soit l'exécution de travaux présentant un intérêt propre à la colonie, mais que ces administrations présentent comme très importants pour justifier leur incorporation au budget général. Cette pratique est assez courante et en consultant les budgets généraux de ces dernières années, on peut constater que des travaux ont été effectués sur les crédits du budget général, alors qu'ils présentaient un intérêt purement local.

c) *Époque de la préparation du budget général.*

L'époque de la préparation de tout budget est très importante, car suivant qu'elle est proche ou éloignée de l'ouverture de l'exercice auquel il se rapporte, les évaluations des recettes et des dépenses sont calculées plus ou moins exactement. En France, le budget de l'État est préparé dans chaque ministère dix-sept mois environ avant la période d'exécution, car le projet définitif établi par le ministre des Finances est, en général, présenté à la Chambre au commencement de l'année qui précède celle de l'ouverture de l'exercice. Cette préparation, longtemps à l'avance, d'un travail de prévision enlève, dit M. Stourm (1), « aux évaluations des recettes et des dépenses toute solidité.

» Non seulement, d'ailleurs, la perspicacité des préparateurs du budget ne parvient pas à percer les brouillards d'un avenir trop lointain, mais leur sincérité, ce qui est le plus grave, profite souvent de l'obscurité ambiante pour s'illusionner intentionnellement. Il en résulte deux sortes d'abus,

(1) *Le budget*, p. 28.

spécialement destructifs de l'équilibre du budget : les crédits supplémentaires et les majorations de recettes. Les crédits supplémentaires d'abord : du moment que, de si loin, il paraît impossible d'évaluer exactement, on se prévaut de cette impuissance pour réduire, dans le projet primitif, le chiffre des dépenses les plus certaines, sauf à réclamer ultérieurement, en cours d'exercice, les suppléments nécessaires par voie de crédits additionnels. Les majorations de recettes ensuite, c'est-à-dire l'optimisme intentionnel, la confiance aveugle et préméditée dans la prospérité du pays, jusqu'à ce que la réalité des moins-values fasse justice de ces soi-disant patriotiques illusions. Combien de budgets ont vu leur équilibre sur le papier transformé en déficit par l'influence de ces deux éléments subversifs introduits dans leur sein à la faveur d'une préparation anticipée. »

Ces critiques sont bien atténuées en ce qui concerne le budget général de l'Afrique occidentale française. Ce dernier, en effet, est préparé dans chaque colonie vers le milieu de l'année qui précède l'ouverture de l'exercice, c'est-à-dire que l'époque la plus lointaine de l'établissement des prévisions des recettes et des dépenses de ce budget est de six mois au plus avant le premier jour de l'exercice.

Ce délai de six mois ne peut toutefois être réduit, étant données, d'une part, la lenteur des communications entre le chef-lieu du gouvernement général et le chef-lieu de chacune des colonies du groupe ; et, d'autre part, les formalités nombreuses auxquelles sont soumis les projets de budgets : établissement des prévisions dans chaque colonie ; examen de ces dernières à Dakar par les services généraux ; centralisation par la direction des finances et de la comptabilité ; transmission pour visa au contrôleur financier ; examen en conseil de gouvernement ; envoi au ministère des Colonies pour être soumis à l'approbation du chef de l'État.

En outre, aux colonies, les prévisions sont établies avec sincérité de la part de ceux qui en sont chargés, car ils savent qu'en général ces prévisions ne sont pas sensiblement modifiées. En France, au contraire, comme le fait remarquer M. Jèze, les Chambres modifient considérablement les propositions du gouvernement ; « or c'est là qu'est la principale cause d'inexactitude dans les évaluations. » (1).

Une fois établi par le directeur des finances et de la comptabilité, le projet de budget est soumis à l'examen du contrôleur financier, qui doit donner son avis, conformément aux dispositions de l'article 5 du décret du 22 mars 1907. Le contrôleur présente des observations, s'il y a lieu, dont il doit être tenu compte et le projet de budget, rectifié, si besoin est, n'a plus qu'à être arrêté par le gouverneur général en conseil de gouvernement. Ce conseil, créé par le décret du 1^{er} octobre 1902, avait été réorganisé par le décret du 18 octobre 1904 ; mais les dispositions de ce dernier acte n'étaient plus en harmonie avec l'état dans lequel se trouvait l'Afrique occidentale après la guerre de 1914-1918, ni avec la mentalité nouvelle de la population. Sur 24 membres qui composaient ce conseil, 7 membres notables seulement étaient admis à siéger ; aussi, il parut nécessaire d'en élargir la composition et d'en étendre les attributions.

Telle fut l'œuvre du décret du 4 décembre 1920, qui porta à 39 le nombre des membres, dont 20 membres fonctionnaires et 19 notables chargés de représenter les intérêts politiques et économiques des diverses populations et de participer plus activement à l'évaluation de notre empire ouest-africain.

Aux termes de l'article premier de cet acte, ce conseil est composé : du gouverneur général, du secrétaire général du

(1) Jèze, *Cours élémentaire de sciences des finances*, p. 148.

gouvernement général, du général commandant supérieur des troupes, des lieutenants-gouverneurs des colonies du groupe, du commissaire du gouvernement général dans le territoire du Niger, du procureur général, chef du service judiciaire; du directeur des finances et de la comptabilité, de l'inspecteur général des travaux publics, de l'inspecteur général des services sanitaires et médicaux, de l'inspecteur général de l'agriculture, du commandant de la marine au Sénégal, du directeur des affaires politiques et administratives, du directeur des affaires économiques, du président du conseil colonial du Sénégal, d'un membre notable de chacun des conseils d'administration de la Guinée, de la Côte d'Ivoire, du Dahomey, du Soudan français, de la Haute-Volta et de la Mauritanie, annuellement désigné par le gouverneur général sur la présentation du lieutenant-gouverneur, des présidents des Chambres de commerce de Dakar, Conakry, Grand-Bassam, Cotonou et de Bamako, d'un chef indigène de chacune des colonies du groupe désigné chaque année par le gouverneur général sur la proposition du lieutenant-gouverneur, enfin du directeur du cabinet du gouverneur général, secrétaire avec voix délibérative. En outre, les chefs de service civils, militaires et maritimes, autres que ceux ci-dessus énumérés, peuvent être appelés au conseil de gouvernement avec voix consultative lorsqu'il s'y traite des affaires de leur compétence.

Ainsi composé, ce conseil se réunit une fois par an, au siège du gouvernement général, sur la convocation du gouverneur général. Conformément aux dispositions de l'article 7, qui détermine les attributions financières de cette assemblée, le gouverneur général arrête en conseil, le budget général, les budgets annexes des exploitations industrielles et des fonds d'emprunt; il établit la nomenclature des travaux d'in-

térêt général à inscrire au budget général qui seront exécutés sur les ressources ordinaires de ce budget ; il statue sur les emprunts et les subventions afférents aux diverses colonies ; il établit le mode d'assiette, les règles de perception et la quotité des droits de toute nature perçus à l'entrée et à la sortie sur les marchandises et sur les navires ; il établit les redevances et tarifs des exploitations industrielles du gouvernement général, enfin il statue également à l'égard des impôts, taxes et redevances à percevoir au profit des budgets locaux.

Le projet du budget général est présenté à l'examen du conseil de gouvernement par le directeur des finances et de la comptabilité qui résume dans un rapport de présentation la situation générale des finances de l'Afrique occidentale française. Étant donnés les conditions dans lesquelles est établi le projet du budget général, les vérifications nombreuses des différents services du gouvernement général et l'examen du contrôleur financier, il en résulte que le projet est rarement modifié en conseil de gouvernement. Ce projet une fois arrêté par le gouverneur général en ce conseil, est envoyé au ministère des Colonies pour être approuvé par décret (art. 69 décr. 30 déc. 1912).

§ 2. — Exécution du budget général.

L'exécution du budget général est très complexe, car elle s'effectue non seulement à Dakar, siège du gouvernement général, mais aussi dans toutes les colonies de l'Afrique occidentale française. Sans entrer dans l'étude des questions multiples de comptabilité financière qui se posent en pareille matière et qui ne sont que l'adaptation des principes généraux de la comptabilité publique en France, il convient

d'examiner certaines particularités que présentent les opérations financières de ce budget.

Bien que le gouvernement général soit essentiellement un organe de haute direction et de contrôle et ne doive accomplir aucun acte d'administration, le gouverneur général a été institué ordonnateur de ce budget (art. 9 décr. 18 oct. 1904, réorganisant le gouvernement général). C'est la conséquence des dispositions du décret du 21 mai 1898 supprimant les fonctions d'ordonnateur aux colonies et confiant les attributions de ces fonctionnaires aux gouverneurs; dans chaque colonie, le lieutenant-gouverneur est ordonnateur de son budget et le gouverneur général est ordonnateur du budget général. Les gouverneurs sont donc actuellement chargés de l'exécution de leur budget et doivent s'immiscer dans tous les détails de comptabilité que comporte l'exécution d'un budget. Les inconvénients résultant de l'exercice de cette fonction confiée aux gouverneurs n'ont pas tardé à apparaître, bien qu'ils puissent la déléguer à un agent de l'ordre administratif, par exemple au secrétaire général; mais ce dernier agit toujours sous le contrôle du gouverneur qui demeure responsable des actes financiers exécutés par son subordonné. A notre avis, le chef d'une colonie ne doit pas avoir son temps absorbé par des questions de détail qui l'empêchent de se consacrer plus utilement à son rôle de direction; toutes les questions de comptabilité n'auraient pas à lui être soumises et l'exécution du budget devrait être confiée à un fonctionnaire responsable, spécialement désigné à cet effet.

La Cour des comptes a maintes fois signalé les inconvénients résultant du cumul des fonctions de gouverneur et d'ordonnateur, notamment dans ses rapports sur les exercices 1905 et 1908; aucune mesure n'a été prise encore pour remédier à cette anomalie.

En outre, la commission qui a présidé à l'élaboration du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies avait présenté certains vœux tendant à confier les fonctions d'ordonnateur à un corps de fonctionnaires ayant des attributions analogues à celles des sous-intendants militaires.

« Il est apparu cependant, à la commission, déclare le ministre des colonies dans le commentaire du décret du 30 décembre 1912, qu'en sa qualité de chef de la colonie, le gouverneur doit exercer sur tous les services une haute direction, un contrôle supérieur qui lui permette de juger sainement l'exécution d'ensemble de ces services et de trancher les conflits inévitables. Si par lui-même ou par des délégués, dont il reste directement et personnellement responsable, il exerce les fonctions d'ordonnateur, il risque de se laisser absorber par les détails au détriment de l'ensemble, il risque surtout d'entrer en conflit avec les comptables du trésor, ses subordonnés ; il devient, dans l'espèce, juge et partie.

» En raison de ces graves inconvénients, accentués par la multiplicité des budgets fonctionnant simultanément dans certaines colonies — budget de l'État, budget général, budget local, budgets annexes, budgets spéciaux sur fonds d'emprunt — la commission a émis le vœu qu'un corps d'ordonnateurs, analogue comme attributions au corps de l'intendance de la guerre ou de la marine, soit constitué dans chaque colonie au moyen des éléments existant actuellement dans le personnel de l'administration coloniale. La sélection des fonctionnaires ordonnateurs (et sous-ordonnateurs) serait facile, semble-t-il, en tenant compte des aptitudes et des tendances personnelles des candidats. Aucune dépense nouvelle ne serait à prévoir, puisque ces fonctions sont aujourd'hui remplies en fait par des fonctionnaires détachés temporairement des services d'administration. »

Ainsi donc la question est à l'étude et permet d'espérer qu'un jour prochain les gouverneurs n'auront plus aucune fonction d'ordonnateur, et ne seront plus juge et partie dans les conflits avec les comptables du trésor. Il convient de signaler en effet ce qui peut se produire parfois d'après les termes de l'article 227 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies. Le trésorier-payeur à qui l'ordonnateur a transmis une réquisition ayant pour effet soit de faire acquitter une dépense sans qu'il y eût disponibilité de crédit chez ce comptable supérieur ou justification de service fait, soit de faire effectuer un paiement suspendu pour des motifs touchant à la validité de la quittance, doit, avant d'y obtempérer, en référer au gouverneur, qui est juge du conflit. Or, ce dernier, remplissant actuellement les fonctions d'ordonnateur, se trouve être juge et partie en cas de conflit avec le trésorier-payeur de la colonie.

En Afrique occidentale, le gouverneur général étant seul ordonnateur du budget général, la situation qui vient d'être signalée se retrouve avec tous ses inconvénients. Ce haut fonctionnaire peut bien instituer par délégation le secrétaire général du gouvernement général ordonnateur du budget général, et c'est ce qui a été fait de 1904 à 1909, époque où le secrétariat général du gouvernement général a été supprimé et remplacé par la direction des finances et de la comptabilité. Mais que le fonctionnaire délégué soit secrétaire général ou directeur des finances, le gouverneur général n'en demeure pas moins responsable des actes financiers accomplis par le fonctionnaire délégué dans les fonctions d'ordonnateur.

a) *Période d'exécution du budget général.*

Les droits acquis et les services faits du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année qui donne son nom au budget général sont seuls considérés comme appartenant à l'exercice de ce budget. Mais le gouverneur général peut, jusqu'au 28 février de l'année suivante et dans la limite des crédits inscrits au budget général d'une année, faire procéder à l'achèvement des services du matériel dont l'exécution commencée n'a pu être terminée avant le début de l'année pour des motifs d'intérêt public ou des cas de force majeure. Ces raisons doivent être énoncées dans une déclaration de l'ordonnateur (art. 63 décr. 30 décembre 1912), c'est-à-dire par le gouverneur général.

La période d'exécution des services du budget général comprend, outre l'année même à laquelle il s'applique, des délais complémentaires pour achever le recouvrement des recettes et les opérations concernant la liquidation, l'ordonnancement et le paiement des dépenses. Ces délais sont fixés :

1° pour compléter les opérations relatives à la liquidation et au mandatement des dépenses, au 20 mai de la seconde année ;

2° pour compléter les opérations relatives au recouvrement des produits et au paiement des dépenses, au 31 mai de la seconde année.

A l'expiration de ces délais, l'exercice est clos et il doit être procédé à l'établissement du compte définitif.

Précédemment, les délais complémentaires avaient été fixés au 20 et au 30 juin par l'article 39 du décret du 20 novembre 1882. La réduction apportée à ces délais par le décret du 30 décembre 1912 marque une étape vers la réduction de la durée de l'exercice financier des budgets des colonies et

l'adoption d'une date uniforme de la clôture de ces budgets et du budget de l'État. Il avait été même envisagé pour les budgets locaux la substitution de la gestion financière annuelle au système de l'exercice, de manière à faire coïncider les dates d'ouverture et de clôture de l'année financière et de la gestion comptable. Les dates choisies étaient le 1^{er} juillet pour l'ouverture et le 30 juin de l'année suivante pour la clôture. Cette mesure aurait permis d'établir les prévisions budgétaires sur les résultats le plus récemment acquis, et de stabiliser les recettes et les dépenses pour ne soumettre à l'examen et à la discussion des autorités et des conseils compétents que les projets nécessitant le remaniement des impôts ou entraînant des dépenses nouvelles.

Mais en raison de l'extension territoriale de certaines de nos possessions et de l'insuffisance des moyens de communication, la centralisation des comptes s'effectue lentement, en particulier pour nos grandes colonies, comme l'Afrique occidentale française, qui sont dotées d'un budget général dont les opérations s'exécutent dans toute l'étendue de leur territoire; en outre, le rattachement des opérations effectuées en France pour leur compte exige des délais de longue durée qu'il est difficile d'abréger, pour éviter d'incorporer à des budgets au titre des exercices clos des opérations concernant des exercices précédents, ce qui fausserait les résultats des comptes définitifs. Pour ces motifs, il ne parut pas opportun de réduire davantage les délais de clôture qui sont fixés, ainsi que nous l'avons vu, au 20 et au 31 mai de l'année suivante.

b) Dépenses du budget général effectuées dans la métropole.

Les opérations effectuées en France pour le compte du budget général sont importantes; elles sont relatives au mandatement de la solde et des indemnités diverses des fonction-

naires du gouvernement général pendant la durée de leur congé ou de leur mission, et au mandatement des dépenses résultant des achats ou commandes effectués dans la métropole par l'intermédiaire d'un organisme spécial, du ministère des Colonies, l'agence générale, qui est chargée de l'exécution des commandes des diverses colonies.

Afin de pouvoir procéder sans retard au règlement de ces dépenses, le budget général constitue une provision, c'est-à-dire fait une avance au trésor métropolitain, dont l'importance est fixée annuellement par le ministre des Colonies, de concert avec le ministère des Finances (arrêté interministériel du 14 mai 1903). Chaque mois cette provision est mandatée régulièrement à Dakar et portée par le trésorier-payeur à un compte de trésorerie « service local son compte de provisions pour dépenses hors de la colonie » ; cette provision est transmise au moyen de mandats sur le trésor, et par l'intermédiaire de la direction du mouvement général des fonds, au caissier payeur central du ministère des Finances qui en fait recette au compte « service local de l'Afrique occidentale son compte courant » qui doit toujours présenter un solde créditeur permettant d'effectuer les paiements. Au besoin, des provisions supplémentaires peuvent être constituées par câblogramme.

Les dépenses du budget général sont engagées et liquidées, selon les règles ordinaires de la comptabilité publique, soit par le ministre des Colonies ou par l'agence générale des colonies, soit, dans les ports du Havre, de Nantes, Bordeaux, Marseille, par les chefs du service colonial. Le mandatement est fait au moyen d'ordres de paiement établis au titre du budget général, qui sont enregistrés, numérotés d'après une série spéciale de numéros pour chaque ordonnateur et pour chaque exercice, et appuyés de toutes pièces justificatives et réglementaires.

Les ordres de paiement émis sont signalés aux payeurs par des bordereaux d'émission. Dans les ports, les bordereaux d'émission sont adressés par l'ordonnateur au comptable supérieur des départements. En outre, si les ordres de paiement concernent des dépenses de matériel, le bordereau doit être au préalable revêtu d'autorisations de paiement apposées par la direction de la comptabilité du ministère des Colonies et par la direction du mouvement général des fonds du ministère des Finances. Un duplicata des bordereaux d'émission des ordonnateurs secondaires relatif aux dépenses de personnel est communiqué par le ministère des Colonies au ministère des Finances au fur et à mesure qu'ils sont établis.

Après réception de ces bordereaux, les ordres de paiement sont payés ou visés payables pour leur compte par les comptables sur la caisse desquels ils sont assignés; ces derniers demeurent responsables de la validité des paiements qu'ils ont effectués.

Les paiements se font par compte de trésorerie jusqu'à la régularisation et l'imputation définitive de la dépense par ordonnancement régulier du directeur des finances, ordonnateur délégué du budget général. A cet effet, chaque dizaine, les trésoriers-payeurs généraux envoient au caissier payeur central, à titre de valeurs représentatives, dans des bordereaux spéciaux, les ordres de paiement acquittés par eux ou pour leur compte, dûment accompagnés des pièces justificatives. Chaque mois, le caissier payeur central envoie au trésorier-payeur de l'Afrique occidentale française :

1° le relevé des provisions portées au crédit du compte « Service local de l'Afrique occidentale son compte courant » ;

2° le relevé des dépenses effectuées, avec pièces justificatives;

3° une situation indiquant les dépenses et le solde du compte courant.

Au reçu de ces pièces à Dakar, le trésorier-payeur général de l'Afrique occidentale poursuit près du directeur des finances et de la comptabilité le mandatement régulier et définitif des ordres de paiement, sur les crédits du budget général. Il est alors fait une recette budgétaire égale au total des mandats, pour atténuer les dépenses effectuées antérieurement pour la constitution des provisions.

Les recettes à effectuer en France pour le budget général font l'objet d'ordres de recette délivrés par le ministre des Colonies ou par ses ordonnateurs secondaires, directeur de l'agence générale et chefs des services coloniaux dans les ports ; les recettes sont réalisées par les comptables du trésor en France qui en tiennent compte au trésorier-payeur général de l'Afrique occidentale au moyen d'un récépissé ou d'un mandat sur le trésor envoyé par l'intermédiaire du ministre des Colonies. Ce dernier avise le gouverneur général des recettes faites, et adresse s'il y a lieu les pièces justificatives ; le directeur des finances et de la comptabilité en poursuit alors la régularisation définitive au compte de recette intéressé.

§ 3. — Compte définitif du budget général.

Le compte définitif du budget général doit être établi dans les trois mois qui suivent la clôture de l'exercice, c'est-à-dire le 31 août. A cet effet, chaque lieutenant-gouverneur, dès le 31 mai de la seconde année, établit le compte des opérations qu'il a effectuées au titre du budget général ; ce compte doit être transmis au gouvernement général avant le 1^{er} août. Bien que les dépenses aient été effectuées sur les délégations

trimestrielles consenties par l'ordonnateur, une pratique s'est introduite tendant à considérer ces opérations comme celles d'un budget autonome et d'en soumettre le compte à toutes les formalités prescrites par le décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies. C'est ainsi que ce compte est soumis à l'examen d'une commission de trois membres choisis dans le conseil privé pour le Sénégal et dans le conseil d'administration pour les autres colonies; cette commission établit un procès-verbal de ses opérations qui est examiné et ratifié par le lieutenant-gouverneur en conseil privé ou en conseil d'administration.

A l'aide de ces comptes partiels et des résultats de la comptabilité tenue à Dakar, le directeur des finances et de la comptabilité établit le compte définitif qui est conforme dans sa contexture au budget général.

Ce compte se compose des éléments suivants :

1° un exposé des motifs rappelant dans des considérations générales les trois dernières situations pour les comparer à celle de l'exercice dont le compte est établi et donnant dans une vue d'ensemble la nature et l'importance de l'œuvre administrative accomplie; à cet exposé est jointe l'énumération des travaux exécutés tant sur les ressources ordinaires que sur les recettes extraordinaires;

2° une situation définitive des recettes et des dépenses de l'exercice qui sert de conclusion à l'exposé des motifs;

3° l'origine des crédits donnant des renseignements sur les crédits résultant du budget et ceux résultant des autorisations supplémentaires et sur les annulations de crédits;

4° le développement des recettes comprenant le détail des recettes, les prévisions budgétaires, les droits constatés, les recouvrements effectués, le montant des restes à recouvrer, les comparaisons des recettes avec les prévisions budgétaires et les observations sur les restes à recouvrer;

5° le développement des dépenses comprenant la nomenclature des dépenses, les crédits résultant du budget primitif et d'actes postérieurs, les dépenses résultant des services faits, les paiements effectués par rubrique, article et chapitre, les restes à payer, la différence entre les prévisions budgétaires et les paiements effectués, et enfin les observations sur ces restes à payer ;

6° l'état des mandats restés impayés à la clôture d'exercice et annulés qui doit être conforme à celui fourni par le trésorier-payeur ;

7° la comparaison générale entre les recettes et les dépenses ;

8° la situation des fonds de la caisse de réserve, mentionnant d'une part l'avoir de cette caisse en clôture d'exercice et les versements et prélèvements avec indication des actes qui les auront autorisés, et d'autre part les fonds disponibles avec la décomposition de l'encaisse, énonçant la nature des valeurs possédées par la caisse ;

9° le procès-verbal de la commission de concordance énonçant le résultat des opérations qu'elle aura établies ;

10° les annexes comprenant :

a) la situation du passif exigible, c'est-à-dire les sommes dues par le budget général et non encore atteintes par la prescription de cinq ans ou de six ans suivant que les créanciers sont domiciliés ou non en Afrique occidentale ;

b) les dépenses des exercices clos payées au cours de l'exercice expiré ;

c) le relevé des dettes à terme devant être amorties par annuités.

Le compte du budget général ainsi établi est soumis au visa du contrôleur des dépenses engagées ; ce fonctionnaire formule, s'il y a lieu, ses observations dont il peut être tenu compte par le directeur des finances et de la comptabilité.

Le compte est alors soumis à l'examen d'une commission chargée d'en constater la concordance avec le compte annuel de gestion du trésorier-payeur de Dakar. Les membres de cette commission sont choisis parmi ceux du conseil de gouvernement et doivent se réunir dans le courant du mois d'août. Ils reçoivent communication du compte administratif et du compte du trésorier-payeur appuyés des pièces justificatives. En fait, ces pièces ne sont jamais produites ni demandées par les membres de la commission qui se bornent à constater si les chiffres des recettes et celui des dépenses de l'ordonnateur concordent avec ceux produits par le comptable. Le procès-verbal qui est dressé constate donc l'accomplissement d'une simple formalité, car les comptes à examiner sont toujours en concordance, les écritures du trésorier et de l'ordonnateur se contrôlant chaque mois. Ce document est ensuite examiné et ratifié par le gouverneur général en conseil de gouvernement; il est mis à l'appui du compte définitif et transmis au ministère des Colonies et au ministre des Finances.

Le rôle de la commission ne devrait pas se borner à la constatation de la concordance de chiffres, mais à la vérification des pièces justificatives qui appuient les comptes produits. Mais cette vérification serait longue et minutieuse et ne pourrait être entreprise utilement que s'il y avait non-concordance entre les chiffres de l'ordonnateur et du comptable. Or, les chiffres présentés étant toujours d'accord, le rôle de la commission est limité en fait à une simple constatation matérielle d'écritures. Cette procédure est due à ce que le trésorier-payeur étant responsable pécuniairement de sa gestion, les comptes qu'il produit sont établis avec exactitude et, d'autre part, la comptabilité administrative des ordonnateurs est contrôlée chaque mois par le rapproche-

ment de ses résultats avec ceux des écritures du trésorier-payeur.

Le compte définitif, après examen de la commission, doit être arrêté par le gouverneur général dans la deuxième quinzaine de septembre et transmis ensuite en triple expédition au ministère des Colonies pour être soumis à l'approbation du chef de l'État, le budget général étant lui-même approuvé par décret. De plus, l'article 319 du décret du 30 décembre 1912 qui reproduit les dispositions de l'article 40 de la loi de finances du 30 janvier 1907 prescrit que les comptes définitifs des colonies, dont les emprunts sont garantis par la métropole, doivent être soumis chaque année à l'approbation des Chambres; par suite, le compte définitif du budget général de l'Afrique occidentale française, dont les emprunts ont reçu cette garantie, doit être approuvé par le Parlement.

Bien que les décrets de 1904 ne contiennent aucune disposition à cet égard, le compte définitif devrait évidemment être approuvé de la même façon que le budget général lui-même; il est évident que l'autorité qui approuve les prévisions de recettes et de dépenses doit se prononcer sur les constatations résultant de l'examen du compte et le comparer au budget avant d'approuver ce compte. Mais que le Parlement intervienne en outre dans une pareille matière, il y a là une mesure excessive de centralisation qui ne devrait pas rentrer dans les attributions du Parlement dont le rôle, en matière coloniale, devrait se borner à formuler les principes directeurs de la politique générale que la France tient à suivre dans ses possessions, et à veiller à ce que les divers gouvernements coloniaux s'en inspirent dans la gestion des intérêts qui leur sont confiés.

CHAPITRE III

Les budgets annexes.

Les budgets annexes, déclare M. Stourm (1), « spécialisent les recettes et les dépenses des diverses exploitations dont le budget ordinaire de l'État reçoit ou fournit le solde ». C'est ainsi qu'en France les recettes et les dépenses des services suivants ont été spécialisés : fabrication des monnaies et médailles, imprimerie nationale, chemins de fer de l'État.

En Afrique occidentale, les budgets annexes au budget général sont au nombre de huit et peuvent être classés en deux groupes :

1^{er} groupe : budgets d'exploitation industrielle qui comprend, d'une part, le budget annexe de l'exploitation du port de commerce de Dakar et, d'autre part, les budgets annexes du chemin de fer de Kayes au Niger, de Thiès à Kayes, de la Guinée et de la Côte d'Ivoire.

2^e groupe : budgets des fonds d'emprunt qui comprend : Le budget annexe des emprunts de 65 et de 100 millions, le budget annexe de l'emprunt de 14 millions, et le budget annexe de l'emprunt de 167 millions.

Si le premier groupe de ces budgets répond à la définition de M. Stourm, il n'en est pas de même du second.

(1) *Le budget*, p. 252.

Les budgets de fonds d'emprunt sont des budgets sur ressources extraordinaires; ils pourvoient, « en dehors des cadres du budget ordinaire, au moyen de ressources spéciales, aux dépenses exceptionnelles de l'État ». Ce sont donc des budgets de dépenses résultant de l'exécution de programme de grands travaux publics et que l'on ne peut couvrir à l'aide des ressources ordinaires provenant des produits de l'impôt.

Les budgets des fonds d'emprunt sont en outre des budgets temporaires. Une fois que les sommes provenant de l'emprunt ont été dépensées ou que les grands travaux ont été achevés, les budgets disparaissent. C'est pour cette raison que les excédents ou les déficits de ces budgets sont reportés d'année en année jusqu'à épuisement des ressources.

Dans ces conditions, on s'explique difficilement que les budgets de fonds d'emprunt de l'Afrique occidentale aient été rattachés au budget général comme ceux des exploitations industrielles.

§ 1. — Les budgets annexes d'exploitation industrielle.

a) *Budget annexe du port de commerce de Dakar.*

Vers la fin de l'année 1910, les travaux d'aménagement du port de commerce de Dakar, qui avaient été entrepris sur le crédit de 12.600.000 francs prévus par l'article 1^{er} de la loi du 5 juillet 1903 autorisant l'emprunt de 65.000.000, étant sur le point d'être achevés, et l'exploitation du port pouvant commencer, le gouvernement général adressa des propositions au ministère des Colonies en vue de grouper en un budget spécial les opérations de recettes et de dépenses relatives à la gestion de ce port. Ces propositions furent sanc-

tionnées par le décret du 18 février 1910 (1), qui créa le budget annexe du port de commerce de Dakar et le rattacha au budget général.

L'article 2 de ce texte donne l'énumération des recettes qui comprennent :

1° les recettes provenant des droits de tonnage, des droits de quai, des droits de port et des droits de pilotage ;

2° les recettes provenant des concessions ou locations des terrains ou immeubles dépendant du port ;

3° les produits des locations du matériel roulant ou flottant et de l'outillage ;

4° les produits des cessions d'eau ;

5° les subventions éventuelles du budget général en prévision d'insuffisance des recettes provenant de l'exploitation ;

6° les recettes diverses et accidentelles ;

7° les recettes des exercices clos. Ces deux dernières rubriques ont un caractère général et sont comprises dans la texture de tous les budgets des colonies, généraux, locaux ou annexes.

Les dépenses comprennent :

1° les traitements, indemnités diverses du personnel permanent ;

2° les salaires du personnel temporaire ;

3° l'entretien et les réparations des immeubles et des ouvrages du port ;

4° l'entretien et le renouvellement du matériel ;

5° l'achat d'approvisionnements ;

6° les dépenses d'éclairage et celles résultant du remboursement de l'eau à la colonie ;

7° les travaux complémentaires ;

(1) *Bulletin officiel du ministère des Colonies*, 1910, p. 193.

8° les dépenses diverses et imprévues ;

9° les dépenses des exercices clos.

Les excédents de recettes sur les dépenses constatés à la clôture de l'exercice sont versés à la caisse de réserve du budget général ; ce versement fait l'objet d'une opération budgétaire portée en dépense au titre « Versement à la caisse de réserve du budget général ».

b) Budgets annexes des chemins de fer.

Les budgets annexes des chemins de fer ont été établis en Afrique occidentale française aux époques suivantes :

1° le budget annexe du chemin de fer de Conakry au Niger par le décret du 24 décembre 1904 ;

2° le budget annexe du chemin de fer de la Côte d'Ivoire par le décret du 26 janvier 1907 ;

3° le budget annexe du chemin de fer de Kayes au Niger par l'article 48 de la loi du 30 janvier 1907 ;

4° le budget annexe du chemin de fer de Thiès à Kayes par le décret du 28 avril 1910.

Les recettes de ces budgets comprennent :

1° les recettes de l'exploitation ;

2° les produits des domaines et ventes des objets mobiliers ;

3° les produits des locations du matériel ;

4° en cas d'insuffisance des recettes, les subventions éventuelles du budget général de l'Afrique occidentale ;

5° les recettes diverses et accidentelles et les recettes des exercices clos, rubriques budgétaires que l'on retrouve dans tous les autres budgets des colonies.

Les dépenses de ces mêmes budgets comprennent :

1° les traitements, indemnités diverses du personnel de l'exploitation ;

- 2° les salaires des ouvriers ;
- 3° l'entretien et les réparations des ouvrages d'art, des immeubles, de la voie, du matériel fixe, du matériel roulant ;
- 4° l'entretien et le renouvellement du mobilier ;
- 5° les approvisionnements généraux pour les divers services de l'exploitation, de la traction et de la voie ;
- 6° les travaux complémentaires de premier établissement ;
- 7° les dépenses diverses et imprévues ;
- 8° les dépenses des exercices clos.

Les budgets annexes des exploitations industrielles sont préparés par le directeur avec le concours de tous les services de chacune de ces exploitations. Cette préparation est régie par les mêmes règles que celles du budget général.

L'état estimatif des recettes et des dépenses est préparé par le directeur sur les indications qui lui sont données par ses chefs de service. Ce travail a lieu vers le milieu de l'année qui précède celle qui donne son nom à l'exercice. Les prévisions de recettes sont calculées en prenant pour base d'évaluation, et dans la mesure du possible, la moyenne des trois derniers exercices majorée ou diminuée de la progression ou de la régression constatée au cours des trois dernières années. Toutefois, cette règle doit être appliquée avec discernement et il faut tenir compte de tout événement pouvant amener une transformation économique ayant une répercussion sur les recettes, comme la mise en exploitation d'un nouveau tronçon pour les chemins de fer non encore terminés.

Les projets de budget sont présentés au conseil consultatif et au conseil d'administration de la colonie dont relève chaque exploitation industrielle ; ces conseils n'ont qu'à donner leur avis sur les estimations qui sont soumises à leur examen.

Après cette consultation, les projets de budget sont envoyés

à Dakar pour être arrêtés par le gouverneur général en conseil de gouvernement et être transmis ensuite au ministère des Colonies pour être approuvés par décret dans les mêmes conditions que le budget général.

Étant donné que le budget de chaque colonie est simplement approuvé par le gouverneur général, il paraîtrait rationnel que le budget de l'exploitation industrielle de ces colonies fût approuvé dans la même forme sans une intervention du ministère des Colonies qui ne se justifie aucunement.

L'exécution de ces budgets étant soumise aux mêmes règles que celles du budget général que nous avons examinées précédemment ne suggère aucune remarque. Toutefois, il convient de signaler une particularité qui réside dans la constitution de fonds spéciaux, dits fonds de réserve et fonds de roulement.

Le fonds de réserve est destiné à pourvoir aux insuffisances de recettes et à servir de fonds de roulement pour l'acquittement des dépenses budgétaires au commencement des premiers mois de l'exercice, alors que les recettes ne sont pas encore suffisantes.

Le fonds de roulement est destiné à l'achat d'approvisionnements.

La constitution d'un fonds de réserve se justifie, comme l'existence des caisses de réserve des budgets locaux, par la nécessité d'avoir les ressources suffisantes pour donner satisfaction aux besoins urgents en cas d'insuffisance temporaire des recettes, ce qui se produit au commencement de chaque exercice, et auquel il est fait face dans la métropole par l'émission de bons du trésor, d'obligations à court terme, ou par une avance faite par la Banque de France.

Quant au fonds de roulement, sa création répond aux conditions spéciales dans lesquelles s'exécutent les budgets de nos possessions d'outre-mer.

Il faut, dans un budget, que toutes les recettes et les dépenses soient régularisées assez à temps pour ne pas être ensuite incorporées au budget de l'exercice suivant au titre des recettes ou des dépenses des exercices clos. Or, l'achat du matériel roulant, locomotives, wagons, etc., par exemple, qui représente des sommes élevées pour un petit budget, est effectué en France ; si, par suite de retards dans la livraison, ce matériel n'arrive pas avant la clôture de l'exercice intéressé, la régularisation de la dépense ne pourra être effectuée qu'au titre des exercices clos de l'exercice suivant, faussant ainsi les résultats de ces deux exercices.

Pour éviter ces graves inconvénients, les dépenses effectuées en France pour le paiement du matériel ne le sont pas au titre budgétaire, mais sur le fonds de roulement. Le matériel acheté ainsi entre dans la comptabilité de ce fonds spécial, et quand il est mis en service la valeur lui en est remboursée par une dépense budgétaire de l'exercice en cours et au titre duquel des crédits ont été inscrits régulièrement. De cette manière, plus de dépenses en exercices clos puisqu'on n'inscrit au budget, pour l'achat de matériel, que les sommes nécessaires au remboursement de ce matériel déjà acheté sur le fonds de roulement.

On se rend compte de l'innovation heureuse qui fut apportée dans l'économie du budget du chemin de fer de Kayes au Niger par l'article 49 de la loi du 30 janvier 1907.

Malgré les avantages résultant de cette mesure, elle ne fut étendue aux autres budgets annexes d'exploitation des chemins de fer qu'en 1918, par l'arrêté interministériel du 12 janvier de la même année qui créa un fonds de roulement fixé à 3 millions et un fonds de réserve fixé à 2 millions, aux trois chemins de fer de Thiès à Kayes, de la Guinée et de la Côte d'Ivoire.

§ 2. — Les budgets des fonds d'emprunt.

Avant d'étudier les règles qui président à la préparation et à l'exécution des budgets des fonds d'emprunt, nous allons examiner dans quelles conditions le gouvernement général a été amené à emprunter la somme de 346 millions se répartissant ainsi :

65.000.000, loi du 5 juillet 1903;

100.000.000, loi du 22 janvier 1907;

14.000.000, loi du 18 février 1910;

167.000.000, loi du 23 décembre 1913.

Emprunt de 65.000.000 (1). — Dès la réorganisation du gouvernement général résultant du décret du 1^{er} octobre 1902, le gouverneur général Roume fit connaître le 15 novembre 1902, à l'ouverture de la session extraordinaire du conseil général du Sénégal, les raisons motivant la nécessité d'un emprunt pour l'exécution de grands travaux d'intérêt général.

« Vous le savez mieux que personne, et nous venons d'en faire l'expérience décisive, l'Afrique occidentale, si pleine par ailleurs de ressources encore à peine effleurées, souffre de deux grands maux : sa réputation d'insalubrité, d'une part, et, d'autre part, la rareté et la précarité de ses voies d'accès et de ses communications et de ses moyens de transport. Que ces deux maux soient supprimés, qu'ils soient du moins grandement atténués et c'est une ère de progrès presque indéfinie qui s'ouvre devant nous. Or, le remède est entre nos mains : il suffit d'appliquer à ce grand corps compact qu'est notre ouest-africain, les ressources que la science et la civilisation modernes mettent à notre disposition. Vous con-

(1) *Bulletin officiel du ministère des Colonies*, 1903, p. 623.

naissez les transformations profondes que ces travaux d'assainissement appropriés ont apporté à des villes, à des contrées entières renommées pour leur insalubrité; vous savez à quels efforts se livrent, à l'heure actuelle, les Américains pour l'assainissement de Cuba et combien les premiers résultats acquis paraissent encourageants. Nous ne saurions rester en arrière; notre programme est d'ailleurs tout tracé par la commission sanitaire envoyée par M. le Ministre des Colonies après la cruelle épidémie de 1900. Notre devoir étroit, impérieux, est de l'exécuter sans retard; aussi la liste des travaux à exécuter sur fonds d'emprunt comprend-elle, en première ligne, les travaux d'assainissement de ces trois grandes portes d'entrée du continent africain qui sont Saint-Louis, Dakar et Rufisque et qui se résument ainsi: dessèchement des marais, construction d'égouts.

» Il convient de ne pas aborder avec moins de résolution le grand problème vital pour l'Afrique occidentale de la création et de l'amélioration de nos voies d'accès et de communication et de nos moyens de transport. Ici l'œuvre est sérieusement avancée. »

En effet, trois chemins de fer étaient en construction : 1° le chemin de fer de Kayes au Niger entrepris par l'État en vertu des lois des 2 août 1880 et 26 février 1881 ; 2° le chemin de fer de la Guinée commencé en 1900 à l'aide des fonds provenant d'un emprunt de 8 millions contracté en 1899 par la colonie à la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse et d'un deuxième emprunt de 4 millions contracté à la Caisse des dépôts et consignations ; 3° le chemin de fer du Dahomey dont la construction fut entreprise en 1900 par la colonie pour l'infrastructure et par une société concessionnaire pour la superstructure.

L'achèvement du chemin de fer de Kayes au Niger ayant

été assuré dans un délai rapproché, le chemin de fer de la Guinée devant atteindre, en fin d'année 1902, le cent cinquantième kilomètre et celui du Dahomey le deux centième, M. le gouverneur général Roume jugeait nécessaire de poursuivre l'œuvre commencée par les colonies.

« Le chemin de fer du Soudan ne sera vraiment utile, et cela est de la dernière évidence, que si ses deux points terminus : Kayes et Koulikoro, sont mis en relations régulières et faciles, le premier avec le littoral, le second avec la vallée du Niger. Le grand et méritoire effort financier qu'a fait la Guinée resterait stérile si le premier tronçon de son chemin de fer n'était prolongé tout d'abord jusqu'aux régions fertiles du Fouta-Djallon. Le chemin de fer du Dahomey doit, lui aussi, être poussé le plus rapidement possible et atteindre le Niger dans un délai qui ne soit pas trop éloigné. Enfin, la Côte d'Ivoire attend avec impatience l'établissement d'un port en eau profonde et du chemin de fer qui lui permettra de triompher des obstacles à la pénétration qui sont là plus proches et plus puissants qu'ailleurs et d'exploiter en grand ses précieuses richesses naturelles. »

Ainsi donc, le programme du nouvel emprunt comportait trois natures de travaux : travaux d'assainissement, travaux d'aménagement des ports, travaux d'ouverture de voies de communication.

Le montant total de l'emprunt fut fixé à 65 millions par l'arrêté du 20 décembre 1902 (1) du gouverneur général ; en outre, l'article 2 disposait que les colonies intéressées dans l'emprunt projeté devaient inscrire au titre des dépenses obligatoires les sommes nécessaires pour faire face aux portions de l'emprunt les concernant.

(1) *Journal officiel du Sénégal et dépendances* du 27 décembre 1902.

Le projet de loi fut voté à la Chambre des députés dans la séance du 6 avril 1903 et au Sénat le 3 juillet suivant; il ne subit que des modifications de détail et devint la loi du 5 juillet 1903.

Aux termes de l'article premier, le gouvernement général était autorisé à réaliser la somme de 65 millions à un taux maximum de 3,50 p. 100 et remboursable en cinquante ans. Cette somme devait être employée comme suit :

1° Travaux d'assainissement.....	5.450.000	
2° Travaux d'aménagement des ports.....	12.600.000	
3° Travaux d'ouverture des voies de pénétration :		
a) Études du chemin de fer reliant le chemin de fer de Kayes au Niger à la ligne de Dakar-Saint- Louis et amélioration des fleuves Sénégal et Niger.....	5.500.000	
b) Chemin de fer de la Guinée.....	17.000.000	
c) Chemin de fer et port de la Côte d'Ivoire.....	10.000.000	
		32.500.000
4° Remboursement d'emprunts antérieurs :		
a) Capital restant à rembourser sur les emprunts de 8 millions de francs et 4 millions de francs contrac- tés par la colonie de la Guinée en 1899 et 1901 pour la construction de son chemin de fer, y compris les indemnités pour remboursement anti- cipé.....	11.648.053	
b) Capital restant à rembourser sur l'em- prunt de 5 millions de francs contracté en 1902 par la colonie du Sénégal, y compris l'indemnité de remboursement anticipé	2.654.662	
		14.302.715
5° A valoir et divers.....		147.285
	Total.....	65.000.000

Les propositions du gouvernement général furent ainsi adoptées sans aucune modification importante par le Parle-
ment.

Toutefois, il convient de signaler la discussion qui eut lieu au Sénat relativement à l'article 5, à cause de ses répercussions sur les finances de la colonie et qui montre l'état d'esprit régnant en France à l'égard de nos possessions d'outre-mer qui les fait considérer comme des exploitations commerciales dont on doit retirer le plus possible dans le minimum de temps.

Cet article 5 dispose que tous les matériaux à employer pour l'exécution des travaux et le matériel nécessaire à l'exploitation des lignes projetées devront être d'origine française et transportés sous pavillon français.

Le gouvernement général, dans ses propositions reproduites dans le texte du projet de gouvernement déposé à la Chambre, avait fait figurer après les mots *devront être*, les trois mots *autant que possible*, laissant ainsi la possibilité d'avoir recours à l'étranger.

Le gouvernement général estimait probablement que l'industrie française ne pourrait pas fournir en temps voulu le matériel nécessaire et qu'il y avait lieu de prévoir l'acquisition de matériel à l'étranger pour que les travaux une fois entrepris ne subissent un arrêt toujours à éviter dans ces pays où l'action des agents atmosphériques, chaleur, humidité, tornades, est très active.

Outre cette raison majeure, il y en avait une autre et d'un ordre budgétaire. C'est la bonne gestion des intérêts financiers. En permettant au gouvernement général de s'adresser à l'étranger, les industriels français, mis ainsi en concurrence, se trouvaient dans l'obligation de vendre le matériel à meilleur marché; il en résultait une économie dont aurait bénéficié le gouvernement général par une réduction correspondante des dépenses faites sur les fonds d'emprunt.

Lors de la présentation du projet de loi à la Chambre des

députés, le 6 avril 1903, les trois mots : « autant que possible », furent supprimés du texte du gouvernement à la suite d'un avis présenté par M. Bienvenu Martin au nom de la commission du budget.

Au Sénat, au contraire, M. de Saint-Germain demanda le rétablissement, dans le texte de l'article 5, de ces trois mots.

« La Chambre des députés, cédant aux sollicitations des industriels français qui se plaignent sans cesse de la concurrence que leur font les industries étrangères, a supprimé dans le texte qu'elle a voté ces mots : « autant que possible ». Elle a voulu marquer ainsi qu'elle entendait réserver à l'industrie française les achats de tous les matériaux de construction et de matériel d'exploitation, ainsi que le transport des uns et de l'autre de la métropole dans la colonie.

» Cette décision est assurément dictée par un sentiment fort louable et qu'il ne saurait entrer dans notre pensée de critiquer. Il y a là une intention bienveillante manifestée en faveur de l'industrie française, que nous ne saurions combattre, car elle n'est, à nos yeux, qu'une manifestation de l'intérêt bien légitime que nous devons porter à ceux de nos nationaux qui consacrent leur intelligence et leurs capitaux à la cause qui nous est chère à tous, de l'expansion de notre commerce et de l'industrie. Mais elle précise aussi beaucoup trop des idées de tutelle que nous trouvons exagérées parfois et des tendances à un protectionnisme trop absolu que nous estimons inopportun dans l'espèce. Comment prévoir, en effet, que pendant la période assez longue de construction des ports et des voies ferrées de l'Afrique occidentale le marché métropolitain pourra fournir tout l'outillage nécessaire ?

» Nous pensons que circonscrire à des fournisseurs français la concurrence qui devra se produire, c'est exposer la colonie

à des exigences qui auront peut-être une répercussion fâcheuse sur son budget, et, en fin de compte, sur les intérêts généraux du pays, sur les finances de l'État, qui sont intéressés dans la question comme on le sait. Nous estimons qu'un plus large appel d'offres et de soumissions est un contre-poids indispensable, une mesure qui s'impose.

» Ce que nous disons là à propos des matériaux et du matériel de l'article 5 peut s'appliquer aussi au transport sous pavillon français. Qui peut nous affirmer qu'à un moment donné, au cours de plusieurs années, le prix du fret offert par les compagnies françaises de navigation ne sera pas tellement élevé que, raisonnablement, on se trouvera dans l'obligation de s'adresser à des compagnies étrangères ?

On le voit, la question était très délicate; d'un côté l'on voulait, désir bien légitime, donner la préférence à l'industrie et au pavillon français, mais de l'autre on tenait à ménager les finances des colonies intéressées et celles de l'État, ce qui n'est pas non plus à dédaigner.

Le gouvernement, dans son projet de loi, avait trouvé la bonne formule, susceptible de tout concilier, de sauvegarder tous les intérêts en présence, aussi respectables, nous le reconnaissons, tant les uns que les autres. Il avait à l'article 5, après les mots : « devront être », ajouté ceux-ci, « autant que possible ».

Après avoir fait remarquer que le fait de réserver au marché français la fourniture du matériel de construction et d'exploitation des grands travaux de l'Afrique occidentale marquait une intention bienveillante, M. de Saint Germain, sénateur d'Oran, connaissant mieux les intérêts des colonies que la majorité de ses collègues, déclarait que cette mesure s'inspirait trop des idées de tutelle et de protectionnisme étroit que les gouvernants, les parlementaires et le public

possédaient et possèdent toujours à l'égard de nos colonies. Depuis la Révolution, l'opinion a peu varié, et la célèbre déclaration que fit Robespierre le 13 mai 1791 : « périssent les colonies plutôt qu'un principe », paraît être le grand pivot de notre politique coloniale.

La mesure prise au Sénat sur la proposition de M. de Saint-Germain fut repoussée à la Chambre des députés et une fois encore l'intérêt général de la fédération des colonies constituant le gouvernement général fut sacrifié à celui de certains industriels français.

C'est M. Hubert qui demanda, au nom de la commission des affaires extérieures, des protectorats et des colonies, la suppression des trois mots rétablis par le Sénat dans le texte de l'article 5.

« Tout en réservant expressément au gouvernement le droit d'intervenir, qu'il tient d'ailleurs de la loi, au cas où la colonie se trouverait en face d'un trust ou d'un groupement de nature à augmenter exagérément les prix du matériel, notre commission a estimé qu'il convenait de donner à l'industrie métropolitaine la marque d'encouragement qu'elle a méritée par sa résistance aux crises qu'elle a supportées depuis quelques années, en lui réservant les commandes du gouvernement de l'Afrique occidentale.

» Au surplus, le sacrifice résultant de cette façon de voir est très minime en regard de l'avantage consenti à la colonie par le vote de la garantie. » (1).

Le Sénat adopta le texte à la Chambre et ainsi la Chambre syndicale des constructeurs de matériel pour chemins de fer et tramways obtint cet avantage au détriment des finances du gouvernement général en faisant ressortir que c'était une

(1) Chambre des députés, *Déb. parl.*, session ordinaire, 1903, annexe 1042, rapport de M. Hubert, p. 872.

compensation en regard de la garantie d'intérêt accordée par la métropole. Nous signalons de suite que cette garantie n'a jamais eu à intervenir, la situation financière de l'Afrique occidentale ayant été suffisamment prospère pour se passer du concours de la métropole.

Toutefois, l'article 4 de la loi du 5 juillet 1903 dispose que le gouvernement général resterait débiteur de l'État pour les sommes qui seraient versées éventuellement par celui-ci au titre de la garantie; ces avances ne comportent pas d'intérêt, mais leur remboursement constituerait une dépense obligatoire à inscrire au budget où figurent les recettes et les dépenses du gouvernement général; il en est de même pour le montant de l'annuité nécessaire pour assurer le service des intérêts et de l'amortissement (art. 3).

Enfin, pour permettre au ministère des Colonies d'exercer un contrôle et d'éviter les dépassements sur les allocations prévues sous les diverses rubriques de l'article premier, l'ouverture des divers travaux était autorisée par un décret rendu sur le rapport du ministre des Colonies après avis du ministre des Finances. Ce rapport devait établir :

1° Que le ministre avait approuvé les projets définitifs des travaux à entreprendre et les projets de contrat relatifs à leur exécution ;

2° Que l'évaluation des dépenses des ouvrages à entreprendre, augmentée du montant réel des dépenses de ceux déjà exécutés, ne dépassait pas l'ensemble des allocations prévues par la loi de l'emprunt ;

3° Que le service de l'emprunt avait les ressources disponibles pour faire face à ces dépenses.

Ces diverses dispositions ont été insérées du reste dans des articles similaires des lois postérieures de 1906, de 1910, et de 1913.

Emprunt de 100 millions. — Ce deuxième emprunt, autorisé par la loi du 22 janvier 1907 (1), fut contracté en vue de continuer les grands travaux précédemment entrepris sur les fonds du premier emprunt de 65 millions. Cette somme de 100 millions devait être employée comme suit :

I. Chemins de fer :

Chemin de fer de la Guinée.....	30.000.000	
Chemin de fer de la Côte d'Ivoire.....	22.000.000	
Chemin de fer du Dahomey.....	13.000.000	
Chemin de fer reliant le Kayes Niger au littoral.....	13.500.000	
		78.500.000

II. Aménagements des ports et des fleuves :

Port de Dakar.....	4.750.000	
Port de la Côte d'Ivoire.....	3.000.000	
Amélioration des fleuves Sénégal et Niger.....	2.000.000	
Outillage de dragage et balisage.....	800.000	
Installation à la baie du Lévrier.....	500.000	
		11.050.000

III. Assistance médicale..... 3.000.000

IV. Constructions militaires..... 5.000.000

V. Lignes télégraphiques..... 2.000.000

VI. A valoir..... 450.000

Total..... 100.000.000

Les autres articles de la loi du 22 janvier 1907 sont la reproduction de ceux de la loi du 5 juillet 1903, relativement au mode d'ouverture des travaux, de la garantie d'intérêt assurée par la métropole, de la clause réservant aux industriels et armateurs nationaux la fourniture du matériel de toute nature et son transport jusqu'à Dakar.

Emprunt de 14.000.000. — La loi du 18 février 1910 (2)

(1) *Bulletin officiel du ministère des Colonies*, 1907, p. 15.

(2) *Bulletin officiel du ministère des Colonies*, 1910, p. 190.

autorisa le gouvernement général à contracter un emprunt de 14.000.000, remboursable en cinquante ans et à un taux d'intérêt effectif ne pouvant excéder 4 p. 100.

Ce taux d'intérêt effectif est une innovation dans les emprunts de l'Afrique occidentale, qu'une lettre du ministre des Finances d'alors, M. Cochery, adressée au rapporteur de la loi au Sénat, M. Ciceron, définit ainsi : « Le taux effectif est celui qui tient compte de la charge supplémentaire qu'impose la prime de remboursement à l'emprunteur. »

Cet emprunt, aux termes de l'article premier, était destiné à couvrir les dépenses de la continuation des travaux du chemin de fer de Thiès à Kayes ainsi qu'à l'achat du matériel nécessaire à l'exploitation de la ligne.

Les autres articles de cette loi ne sont que la reproduction des articles des lois de 1903 et de 1907 concernant le mode d'ouverture des travaux, l'inscription comme dépense obligatoire au budget général de l'annuité nécessaire pour assurer le service des intérêts et de l'amortissement, l'obligation pour la colonie de n'employer que des matériaux et du matériel roulant d'origine française et transportés sous pavillon français.

Emprunt de 167.000.000. — Le quatrième emprunt contracté par l'Afrique occidentale française, le 23 décembre 1913 (1), est afférent à un programme de travaux qui fait suite à celui de chacun des emprunts précédents.

Il comprend, d'une part, la continuation du réseau des chemins de fer et, d'autre part, l'aménagement des ports auxquels aboutissent les voies ferrées.

Ce réseau doit comprendre, en principe, une longue voie ferrée partant de Dakar et aboutissant à Ansongo sur le Niger, en passant par Thiès, Bamako, Bougouni, Ouaga-

(1) *Bulletin officiel du ministère des Colonies*, 1913, p. 1947.

dougou; cette ligne traversera ainsi le Sénégal, le Haut-Sénégal et Niger, et la Haute-Volta de l'ouest à l'est.

Sur cette transversale viendront se greffer à Bougouni la voie venant de la Guinée, à Boromo celle venant de la Côte d'Ivoire, à Ouagadougou celle venant du Dahomey; ces deux dernières traversant le pays du sud au nord et la première ayant une direction sud-ouest, nord-est.

Quant au programme prévu pour les ports, il comprend des travaux d'amélioration de deux ports existant : Dakar et Conakry, et la construction d'un port à la Côte d'Ivoire.

Cette somme de 167.000.000 doit être répartie comme suit :

I. Chemin de fer :

Achèvement du chemin de fer de Thiès à Kayes.....F.	25.000.000	
Études et travaux complémentaires en vue de l'installation du centre d'assistance médicale, de l'assainissement des escales de la ligne de Thiès à Kayes et de l'aménagement de l'hôpital indigène de Dakar	250.000	
Construction du chemin de fer de Bamako à Bougouni.....	15.250.000	
Prolongement du chemin de fer de la Guinée, de Kankan à Beyla.....	25.000.000	
Prolongement du chemin de fer de la Côte d'Ivoire, de Bouaké vers le Comoé et embranchement de Dimbokro vers Daloa.....	44.000.000	
Prolongement des chemins de fer du Dahomey, de Savé vers Djougou par Parakou.		
Construction de la ligne de Grande Popo vers Lokossa avec raccordement à la ligne de Cotonou à Segboroé.		
Construction de la ligne de Porto Novo à Cotonou.....	30.500.000	
		140.000.000
<i>A reporter</i>	F.	140.000.000

	<i>Report</i>F.	140.000.000
II. Ports :		
Amélioration du port de Dakar.....	6.000.000	
Amélioration du port de Conakry.....	3.000.000	
Port de la Côte d'Ivoire.....	8.000.000	
		17.000.000
III. Fleuves :		
Amélioration de l'embouchure du Sénégal par la canalisation de la barre.....		10.000.000
Total.....F.		167.000.000

Les autres articles de la loi du 23 décembre 1913 reproduisent les mêmes dispositions de certains articles des emprunts précédents. Toutefois, une disposition nouvelle figure dans cette dernière loi. Le ministre des Colonies publiera avant le 1^{er} juillet de chaque année, au *Journal officiel de la République française*, un rapport exposant la situation au 31 décembre précédent de chacun des travaux imputés sur les emprunts autorisés par les lois du 23 décembre 1913, du 18 février 1910, du 22 janvier 1907 et du 5 juillet 1903.

De l'emprunt de 167 millions, le gouvernement général a été autorisé à réaliser une première tranche de 25 millions de francs, somme suffisante pour exécuter les travaux pour une année. Mais la guerre survenant, les conditions d'emprunt devenant onéreuses, la mobilisation du personnel, ont rendu inévitables l'arrêt des grands travaux prévus sur le dernier emprunt. Pour en permettre la reprise, la réalisation d'une deuxième tranche de 25 millions a été autorisée par le décret du 20 septembre 1920.

Préparation et exécution des budgets d'emprunt. — Nous venons de voir dans quelles conditions l'Afrique occidentale française avait été amenée à contracter quatre emprunts.

Les opérations à effectuer sur les fonds d'emprunt figurent

à des budgets spéciaux annexés au budget général qui supporte l'annuité d'amortissement. C'est le principe posé par le § A de l'article 127 de la loi de finances du 13 juillet 1911, dont les dispositions ont été reproduites dans l'article 63 du décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies.

Antérieurement, aucune disposition légale n'avait réglementé la comptabilité financière des fonds d'emprunt. Mais le principe posé en 1911 était appliqué déjà en Afrique occidentale depuis 1904, année du premier budget de l'emprunt de 65 millions. Toutefois, ce n'est qu'en 1908 que les budgets d'emprunt semblent reconnus explicitement par l'article 2 du décret du 5 décembre de la même année portant réorganisation des services financiers en Afrique occidentale française où il est question pour la première fois de ces budgets.

La loi de finances de 1911 et le décret financier de 1912 ont donc sanctionné, pour l'Afrique occidentale, une procédure antérieurement suivie. Ces budgets sont préparés, délibérés, arrêtés, approuvés et exécutés dans les mêmes formes que le budget général auquel ils sont rattachés. Ils donnent lieu à l'établissement de comptes administratifs dans les mêmes conditions que les comptes de ce budget.

Donc, toutes les règles que nous avons vu appliquer à la préparation, à l'approbation et à l'exécution du budget général doivent être également suivies pour les budgets annexes des fonds d'emprunt.

CHAPITRE IV

Les budgets locaux.

Aux termes des articles 6 et 9 du décret du 18 octobre 1904 portant réorganisation du gouvernement général de l'Afrique occidentale française, chaque colonie ou territoire du groupe possède son autonomie financière et est doté d'un budget local. Le nombre des budgets locaux s'élève par suite à huit, un pour chacune des colonies du Sénégal, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire, du Dahomey, du Soudan français, de la Haute-Volta, de la Mauritanie et un pour le territoire du Niger.

Ces budgets locaux sont alimentés par les recettes perçues sur les territoires de ces colonies, à l'exception des droits perçus à l'entrée et à la sortie des marchandises et des navires dans toute l'étendue de l'Afrique occidentale française qui ont été incorporés en 1904 au budget général dont ils constituent la principale ressource.

Dès à présent, on peut signaler que le budget local d'une colonie de l'Afrique occidentale française n'est pas comparable à celui d'une colonie isolée dont le budget est alimenté par toutes les ressources perçues sur son territoire; dans cette dernière, la situation budgétaire peut être établie rapidement par l'examen de son budget. Par contre, celle d'une des colonies de l'Afrique occidentale peut l'être plus diffi-

lement, son budget ne contenant que des renseignements incomplets, une partie des recettes et des dépenses de cette dernière étant incorporées au budget général ; et, pour arriver à connaître exactement cette situation, il faut ajouter aux recettes et aux dépenses du budget local celles incorporées au budget général et afférentes à la colonie intéressée ; ce travail de ventilation est assez délicat à faire et nécessite des recherches minutieuses dans le budget général. Nous avons déjà vu que cet état de choses résultait du mode d'alimentation du budget général.

Rappelons que de 1902 à 1904 les dépenses du gouvernement, qui étaient comprises dans le budget de la Sénégambie-Niger, étaient couvertes par des contributions versées chaque année par les diverses colonies du groupe, ces dernières bénéficiant de toutes les recettes perçues sur leur territoire ; aussi leur budget local reflétait-il la situation financière réelle de chacune d'elles.

Lors de la création du budget général en 1904, il fut décidé que ce budget pourrait recevoir des contributions des budgets locaux ou allouer à ces derniers des subventions. En fait, et par suite de l'incorporation au budget général des recettes douanières, qui auparavant constituaient la principale ressource des budgets locaux, les autres ressources perçues au profit de ces derniers étant insuffisantes, le budget général n'a reçu aucune contribution, mais, par contre, il a dû verser aux colonies des subventions importantes dont le montant variait avec l'insuffisance de leurs ressources budgétaires.

Par le jeu des subventions, le budget général et les budgets locaux sont dans une situation d' « interdépendance » qui aurait fait la puissance du budget général, comme instrument d'emprunt.

Mais ce résultat poursuivi par le décret de 1904 n'a pu être obtenu qu'en portant atteinte à l'autonomie financière de chaque colonie par l'incorporation au budget général d'une grande partie des recettes perçues sur le territoire de ces dernières et en faussant la situation financière de nos colonies, celle donnée par leur budget étant incomplète. Le même but aurait pu être atteint en appliquant le principe des contributions qui seraient versées chaque année par toutes les colonies de l'Afrique occidentale française; par contre, toutes les recettes perçues sur leurs territoires auraient été incorporées aux budgets locaux qui auraient supporté alors les dépenses de certains services fonctionnant sur leur territoire, dépenses qui incombent actuellement au budget général.

§ 1. — Préparation des budgets locaux.

La préparation des budgets locaux est « une œuvre capitale où rien ne doit être livré au hasard. Un budget est un état de prévision qui doit servir de guide à l'administration et le rôle qu'il joue oblige qu'on apporte dans son établissement tout le soin, toute la précision et toute la netteté désirables ».

C'est en ces termes que s'exprime la circulaire ministérielle du 28 septembre 1911 sur l'établissement, l'exécution et le contrôle des budgets généraux et locaux dont certaines dispositions ont été modifiées par le décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies.

La préparation d'un budget local, qui doit refléter les besoins de la colonie et fournir les moyens de les satisfaire est des plus délicates et nécessite le concours de tous les collaborateurs immédiats du lieutenant-gouverneur, c'est-

à-dire du secrétaire général, du chef du service des finances, des chefs des services installés au chef-lieu de la colonie et des administrateurs commandant les diverses circonscriptions. Ces derniers, de par leurs fonctions peuvent apprécier d'une manière assez précise les recettes qui pourront faire face aux dépenses nécessaires pour le développement économique de leur circonscription ; étant associés à ce travail d'une importance qui ne leur échappe pas, les commandants de cercle apportent le plus grand soin dans l'établissement de leurs prévisions, car ils sont les premiers intéressés à la réalisation du programme qu'ils auront proposé.

Vers le mois d'août de chaque année, les fonctionnaires désignés plus haut adressent au lieutenant-gouverneur leurs prévisions de recettes et de dépenses pour l'année suivante.

Les prévisions de recettes sont établies en prenant pour base d'évaluation la moyenne des trois derniers exercices réglés, majorée ou diminuée de la moyenne de la progression ou de la regression constatée au cours des trois dernières années. Dans la métropole, où les transformations économiques sont loin d'être aussi rapides qu'aux colonies, les prévisions de recettes sont calculées d'après les résultats de la pénultième année.

Toutefois, la règle appliquée aux colonies ne doit pas l'être d'une manière absolue.

« Il va de soi, en effet, que dans une colonie à monoculture, par exemple, si une hausse subite des cours a favorisé dans des conditions exceptionnelles l'exportation, la progression constatée dans les recettes peut être absolument anormale et de courte durée ; il serait, dès lors, imprudent d'en faire état dans une prévision moyenne. Par contre, si une mauvaise récolte ou une crise commerciale fait prévoir pour le prochain exercice un fléchissement dans les recettes bud-

gétaires, il convient également, dans une certaine mesure, d'en tenir compte.

» Dans tous les cas, et en subordonnant au besoin vos appréciations à des circonstances passagères, il est nécessaire, aux colonies plus encore que dans la métropole, où les fluctuations budgétaires sont en général de moindre amplitude, que les prévisions de recettes soient toujours établies en deçà de la réalité. Des dépenses imprévues viennent trop souvent compromettre l'équilibre des finances locales quand les prévisions de recettes ne comportent pas une marge suffisamment large pour y faire face. »

Le lieutenant-gouverneur, avec le concours du secrétaire général et du chef du service des finances, examine alors les prévisions et n'admet que celles qui sont absolument justifiées. C'est ainsi que pour les dépenses de matériel, relatives à l'exécution d'un travail, ne sont admises que les propositions appuyées des plans et devis justifiant l'inscription. Pour les dépenses de personnel, les actes organisant les différents services prévoient en général l'effectif nécessaire à leur exécution; c'est cet effectif qui doit figurer tant qu'un nouveau texte n'en aura pas modifié la composition.

Les prévisions de recettes et de dépenses sont groupées suivant la grande division en recettes ordinaires et dépenses ordinaires et recettes extraordinaires et dépenses extraordinaires.

Sont considérés comme recettes ordinaires :

- 1° le produit des taxes et contributions de toute nature, à l'exception du produit des droits de douane ;
- 2° le revenu des propriétés appartenant à la colonie ;
- 3° les produits divers ;
- 4° les subventions accordées, s'il y a lieu, par le gouvernement général ;

5° les prélèvements reconnus nécessaires sur les fonds de réserve pour assurer le fonctionnement régulier des services du budget.

Quant aux recettes extraordinaires, elles comprennent : les contributions extraordinaires, les prélèvements exceptionnels sur les fonds de réserve et les produits éventuels extraordinaires avec ou sans affectation spéciale. Elles sont destinées à faire face aux dépenses résultant de l'exécution de travaux d'utilité publique ou effectuées sur les fonds spéciaux et à l'insuffisance des ressources budgétaires en cas d'événement imprévu.

Aucun texte ne donne l'énumération des dépenses ordinaires, l'article 77 du décret du 30 décembre 1912 précise seulement qu'elles sont destinées à satisfaire aux besoins annuels de chaque colonie.

Les dépenses ordinaires se divisent à leur tour en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives. Mais cette division ne s'applique en Afrique occidentale française qu'au budget du Sénégal qui est pourvu d'un conseil colonial.

Les dépenses obligatoires de ce budget se rapportent :

1° aux dettes exigibles ;

2° aux frais de représentation du lieutenant-gouverneur, au loyer, à l'ameublement et à l'entretien de son hôtel ainsi qu'aux frais de son secrétariat ;

3° aux frais de fonctionnement des services organisés par décret ou par arrêté du gouverneur général ;

4° aux traitements des fonctionnaires nommés par décret ;

5° aux fonds secrets tels qu'ils sont fixés par le gouverneur général ;

6° enfin, aux subventions, contributions ou contingents au profit de l'État ou du gouverneur général, tels qu'ils sont fixés par les lois et règlements.

Les autres dépenses sont facultatives.

Antérieurement à 1912, aucun texte officiel ne fixait la contexture des budgets locaux qui variait d'une colonie à l'autre. Néanmoins, avant leur présentation au conseil de gouvernement, les projets de budgets étaient, s'il y a lieu, modifiés dans leur contexture afin que cette dernière soit la même pour tous les budgets du groupe et permette, en rapprochant ces documents, une étude comparée des ressources financières des diverses colonies. Le décret du 30 décembre 1912 est venu apporter plus de précision à ce sujet, l'article 68 stipulant que les projets de budgets sont préparés d'après une nomenclature type fixée en recettes et en dépenses par le ministre des Colonies.

Dans cette nomenclature les recettes et les dépenses ont été divisées en catégories, suivant leur nature et leur objet. En outre, le nombre des chapitres de dépenses a été réduit autant que possible pour prévenir la multiplicité trop grande des crédits supplémentaires demandés en cours d'exercice. Toutefois, le nombre et les rubriques des articles et paragraphes sont restés variables de manière à permettre l'adaptation de cette nomenclature aux situations diverses des possessions très différentes les unes des autres. Le nombre des chapitres des recettes et des dépenses est lui invariable et est fixé au chiffre de 9 pour les premières et de 18 pour les secondes.

Actuellement, tous les budgets locaux de l'Afrique occidentale française comprennent en recettes les chapitres suivants :

SECTION PREMIÈRE

RECETTES ORDINAIRES

Chapitre 1^{er}. — Impôts perçus sur rôles.

Chapitre 2. — Contributions perçues sur liquidation.

Chapitre 3. — Produits des exploitations industrielles.

Chapitre 4. — Produits perçus sur ordre de recettes.

Chapitre 5. — Prélèvements ordinaires sur la caisse de réserve.

Chapitre 6. — Recettes des exercices antérieurs.

Chapitre 7. — Recettes d'ordre.

SECTION II

RECETTES EXTRAORDINAIRES

Chapitre 8. — Recettes diverses.

Chapitre 9. — Prélèvements exceptionnels sur la caisse de réserve.

Quant aux dépenses, elles sont classées suivant les chapitres ci-après :

SECTION PREMIÈRE

DÉPENSES ORDINAIRES

Chapitre 1^{er}. — Dettes exigibles.

Chapitre 2. — Gouvernement (dépenses de personnel).

Chapitre 3. — Gouvernement (dépenses du matériel).

Chapitre 4. — Services d'administration générale (personnel).

Chapitre 5. — Services d'administration générale (matériel).

Chapitre 6. — Services financiers (personnel).

Chapitre 7. — Services financiers (matériel).

Chapitre 8. — Dépenses des exploitations industrielles (personnel).

Chapitre 9. — Dépenses des exploitations industrielles du service local
(salaires d'ouvriers, main-d'œuvre).

Chapitre 10. — Dépenses des exploitations industrielles (matériel).

Chapitre 11. — Services d'intérêt social et économique (personnel).

Chapitre 12. — Services d'intérêt social et économique (matériel).

Chapitre 13. — Dépenses diverses (personnel).

Chapitre 14. — Dépenses diverses (matériel).

Chapitre 15. — Fonds secrets.

Chapitre 16. — Dépenses imprévues.

Chapitre 17. — Dépenses d'ordre.

SECTION II

DÉPENSES EXTRAORDINAIRES

Chapitre 18. — Dépenses extraordinaires.

L'avant-projet du budget établi en tenant compte des considérations qui précèdent est présenté à l'examen du conseil d'administration de la colonie, sauf pour le Sénégal dont la constitution politique et administrative diffère de celle des autres colonies et qui est doté d'une assemblée élue, le conseil colonial.

Les conseils d'administration du Soudan français, de la Guinée française, de la Côte d'Ivoire, du Dahomey et de la Haute-Volta sont composés :

1° du lieutenant-gouverneur, président ;

2° du secrétaire général ;

3° du procureur de la République qui peut être suppléé par un magistrat désigné par le gouverneur général sur la proposition du lieutenant-gouverneur et après avis du procureur général, chef du service judiciaire ;

4° du commandant militaire de la colonie ou, à son défaut, de l'officier réglementairement appelé à le suppléer en cas d'absence ou d'empêchement ;

5° d'un chef de service annuellement désigné par le lieutenant-gouverneur ;

6° du président de la chambre de commerce du chef-lieu de la colonie ;

7° de quatre notables, dont deux citoyens français et deux sujets français, nommés par arrêté du gouverneur général sur la présentation du lieutenant-gouverneur ; leur mandat a une durée de deux ans et est indéfiniment renouvelable. Quatre notables membres suppléants choisis dans les mêmes conditions et nommés dans la même forme, remplacent, en cas de besoin, les membres titulaires.

Les chefs de services civils et militaires peuvent être appelés à siéger dans le conseil, à titre consultatif, pour toutes les questions intéressant leur service et particulièrement à l'occasion du vote du budget.

Ces conseils ainsi composés se réunissent sur la convocation du lieutenant-gouverneur. Leur avis est purement consultatif et ne lie pas ce dernier, mais ces conseils doivent être obligatoirement consultés sur les matières énumérées ci-après par l'article 4 du décret du 4 décembre 1920 :

1° sur le projet de budget des recettes et des dépenses de la colonie ;

2° sur le compte définitif des recettes et des dépenses ;

3° sur les projets portant création, modification ou suppression d'impôts, taxes et redevances de toute nature perçus ou à percevoir au compte du budget local ;

4° sur les emprunts à contracter par la colonie et les garanties pécuniaires à consentir ;

5° sur les projets des travaux qui doivent être exécutés à l'aide des fonds du budget local, ainsi que sur les mémoires, plans et devis les concernant lorsque le montant de la dépense à engager dépasse 100.000 francs ;

6° sur les marchés et contrats de travaux et de fournitures entraînant une dépense supérieure à 50.000 francs.

Les séances de ces conseils ne sont pas publiques, mais elles donnent lieu à la rédaction d'un procès-verbal dont un exemplaire est envoyé à Dakar avec le projet du budget. Les services compétents du gouvernement général peuvent ainsi avoir connaissance des discussions qui ont eu lieu lors de l'examen des propositions budgétaires et des modifications qui ont été apportées en conseil.

Dans la colonie du Sénégal, le projet de budget est délibéré par le conseil colonial et arrêté par le lieutenant-gouverneur en conseil privé.

L'institution de ce conseil colonial est toute récente ; elle date du décret du 4 décembre 1920 (1) ; l'élection des pre-

(1) *Bulletin officiel du ministère des Colonies*, 1920, p. 2394.

miers conseillers coloniaux a eu lieu le premier dimanche du mois de juin 1921. Antérieurement, la colonie du Sénégal, qui avait été réorganisée administrativement par le décret du 13 février 1904, comportait des territoires d'administration directe et des pays de protectorat, pourvus d'une organisation administrative et financière distincte. Alors que les premiers étaient administrés par le lieutenant-gouverneur assisté d'un conseil privé et étaient dotés d'un conseil général, les seconds avaient un régime analogue à celui des autres colonies du groupe; ils étaient placés sous l'autorité directe du lieutenant-gouverneur assisté du conseil privé transformé en conseil d'administration par l'adjonction de deux notables indigènes.

A cette dualité de territoires correspondait une dualité budgétaire; les recettes et les dépenses de ces deux divisions territoriales faisaient l'objet de deux budgets distincts établis dans des conditions également différentes.

Cette dualité budgétaire n'avait pas manqué d'occasionner des complications financières. En raison des ressources limitées des territoires d'administration directe, des dépenses incombant à ces territoires étaient inscrites au budget des pays de protectorat. Les dépenses facultatives que le conseil général pouvait supprimer ou réduire étaient rétablies, en violation de l'article 33 de la loi du 13 avril 1900, au budget des pays de protectorat. Enfin cette organisation entraînait le fonctionnement de deux services financiers se traduisant par un accroissement de dépenses.

Aussi l'unification administrative et financière de la colonie du Sénégal avait été demandée par les divers gouverneurs généraux qui s'étaient succédé en Afrique occidentale française ainsi que par les différentes missions d'inspection.

Cette unification a été réalisée par le décret du 4 décembre 1920. Les territoires d'administration directe et des pays de

protectorat furent réunis en une colonie unique administrée par un lieutenant gouverneur assisté d'un conseil privé et d'un conseil nouveau, le conseil colonial qui est substitué au conseil général.

Ce conseil colonial, dont la juridiction s'étend à toute la colonie, est composé de 40 membres, dont 20 élus par l'ensemble des citoyens français et 20 élus par l'ensemble des chefs de province et de canton. Ainsi constitué, ce conseil exerce les attributions de l'ancien conseil général, sauf en matière financière.

Aux termes de l'article 46 du décret du 4 décembre 1920, le lieutenant-gouverneur a seul qualité pour proposer l'inscription et fixer les prévisions de recettes. De plus, il a seul l'initiative des dépenses tant obligatoires que facultatives.

L'article 47 déclare dépenses obligatoires :

- 1° les dettes exigibles;
- 2° les frais de représentation du lieutenant-gouverneur, le loyer, l'ameublement et l'entretien de son hôtel et les frais de son secrétariat;
- 3° les frais de fonctionnement des services organisés par décret ou par arrêté du gouverneur général;
- 4° les fonds secrets fixés par le gouverneur général et répartis par le lieutenant-gouverneur;
- 5° les subventions, contributions ou contingents au profit de l'État ou du gouvernement général tels qu'ils sont fixés par les lois et règlements.

En cas d'omission ou de refus d'inscrire au budget un crédit suffisant pour le paiement des dépenses obligatoires par le conseil colonial, le lieutenant-gouverneur en conseil privé inscrit d'office le crédit nécessaire auquel il fait face par une réduction des dépenses facultatives.

Le lieutenant-gouverneur répartit seul les secours, indem-

nités, allocations, gratifications, inscrits au budget; de plus, aucun avantage, sous quelque forme que ce soit, ne peut être accordé par le conseil colonial à un fonctionnaire ou à un groupe de fonctionnaires autrement que sur la proposition de l'administration. Cette double disposition a pour but d'empêcher certaines dépenses que les assemblées coloniales sont portées à faire dans un but qui n'a pas toujours en vue l'intérêt public.

Au cas où le conseil colonial ne se réunirait pas, ou s'il se séparait avant d'avoir voté le budget, le lieutenant-gouverneur l'établirait d'office en conseil privé et le soumettrait au gouverneur général en conseil de gouvernement.

Les crédits reconnus nécessaires en cours d'exécution du budget par le lieutenant-gouverneur sont délibérés par le conseil colonial, arrêtés par le lieutenant-gouverneur et soumis à la décision du gouverneur général.

En cas d'urgence, et si le conseil colonial ne peut être réuni, le lieutenant-gouverneur prend l'avis du conseil privé; les crédits sont alors autorisés par le gouverneur général en commission permanente du conseil du gouvernement, mais sont soumis au conseil colonial dans sa première réunion.

Après avoir été délibéré par le conseil colonial, le projet de budget du Sénégal est arrêté par le lieutenant-gouverneur en conseil privé; ce conseil a la même composition et les mêmes attributions financières que les conseils d'administration des autres colonies, que nous avons déjà examinés.

Les projets de budget des colonies une fois arrêtés en conseil d'administration ou en conseil privé, sont adressés à Dakar pour être soumis à l'approbation du gouverneur général en conseil de gouvernement.

Avant leur approbation, ces projets de budget sont soumis à l'examen de la direction des finances et de la comptabilité

et du contrôleur financier. Les observations faites par ces services sont transmises par la voie télégraphique aux lieutenants-gouverneurs intéressés qui modifient leurs prévisions après avis des conseils d'administration ou du conseil privé.

Les projets de budgets sont ensuite présentés au conseil de gouvernement par chaque lieutenant-gouverneur dans la réunion de décembre et sont approuvés par le gouverneur général.

§ 2. — Exécution des budgets locaux.

Au cas où l'approbation des projets de budgets des colonies de l'Afrique occidentale française ne serait pas intervenue avant le 1^{er} janvier de l'exercice financier, le gouverneur général, par arrêté, rend ces budgets provisoirement exécutoires sous la réserve qu'aucun travail nouveau ne sera entrepris avant l'approbation et qu'aucune dépense ne sera engagée pour des services dont la création n'aura pas encore été ratifiée.

Chaque lieutenant-gouverneur est sous le contrôle du gouverneur général ordonnateur du budget de la colonie qu'il administre. Il a toutefois la faculté de confier ce pouvoir par délégation spéciale à un fonctionnaire de son choix agissant sous son contrôle et sous sa responsabilité qui est, dans les colonies du groupe, le secrétaire général.

Il a été précédemment exposé les inconvénients résultant, pour la bonne administration de la colonie, de l'exercice par le gouverneur général des fonctions d'ordonnateur du budget général, bien que déléguées par lui à un fonctionnaire de son choix dont il reste directement et personnellement responsable. Ces inconvénients se présentent également dans les colonies et avec d'autant plus de force que le lieutenant-

gouverneur est appelé à se déplacer fréquemment dans l'intérieur de sa colonie. Si ce haut fonctionnaire est saisi au cours de ses tournées de questions financières par le fonctionnaire à qui il a délégué ses fonctions d'ordonnateur, il sera absorbé par les détails quelquefois compliqués qu'entraîne l'exécution d'un budget au détriment de son rôle de direction et de contrôle. Il importe donc, comme l'a réclamé la commission d'élaboration du décret de 1912, que les fonctions d'ordonnateur soient confiées à des fonctionnaires spécialisés dans l'étude des questions financières, choisis de préférence parmi ceux remplissant les fonctions de chef du service des finances.

Les lieutenants-gouverneurs peuvent également instituer des sous-ordonnateurs par des arrêtés délibérés en conseil et déterminant les attributions spéciales, le ressort territorial du comptable du trésor chargé du paiement des mandats émis par le sous-ordonnateur. Cette faculté permet d'activer l'exécution des budgets locaux en supprimant dans les centres éloignés les écritures provisoires qui doivent être reprises ensuite au chef-lieu. Dans chaque cercle, en effet, les dépenses sont effectuées sur des pièces établies par les administrateurs, acquittées par des agents spéciaux et régularisées ensuite par le service des finances de la colonie.

Les agents spéciaux sont des fonctionnaires de l'ordre administratif qui, tout en continuant à exercer leurs attributions administratives, remplissent un emploi de comptable moyennant l'allocation d'une indemnité de responsabilité dont le taux est peu élevé.

Dans toutes les colonies de l'Afrique occidentale française, les agences spéciales sont nombreuses et disséminées sur toute l'étendue de leur territoire; cette dissémination permet d'établir entre les populations indigènes et le trésor des

relations immédiates qui se trouvent facilitées par la souplesse et la rapidité du mécanisme. Grâce aux agences spéciales, on peut appliquer aux besoins en numéraire d'une région les produits de l'impôt perçu dans cette même région et éviter ainsi des transports de fonds onéreux.

Cette institution permet de réaliser des économies importantes, mais, par contre, elle présente des inconvénients sérieux.

Tout d'abord, le fonctionnement des agences aboutit à la violation du principe fondamental de législation financière formulé à l'article 17 du décret du 31 mai 1862 et reproduit à l'article 107 du décret du 30 décembre 1912, suivant lequel les fonctions de comptable sont incompatibles avec celles d'ordonnateur et d'administrateur, puisque l'agent spécial est le subordonné, en toutes circonstances, de l'administrateur commandant le cercle, ordonnateur provisoire. Cet inconvénient peut être très grave dans les postes où un même agent cumule les fonctions d'agent spécial et celles de délégué de l'administrateur commandant de cercle. Dans ce cas, la formalité de l'autorisation à donner par ce dernier préalablement aux perceptions et aux paiements effectués par la caisse secondaire n'étant jamais observée, la confusion est absolue.

Outre la complication des écritures et des retards dans la production des pièces périodiques destinées aux contrôles extérieurs, le fonctionnement des agences spéciales apporte du trouble dans l'exécution des divers budgets et met sérieusement obstacle à l'établissement des situations nettes et précises des exercices. Cela tient à ce qu'à tout moment, alors même que les régularisations s'opéreraient dans les délais les plus courts, quantité de recettes ou de dépenses sont déjà réalisées qui ne seront que beaucoup plus tard incorporées dans la comptabilité de l'ordonnateur.

Enfin, par suite du fonctionnement des agences spéciales, le solde du compte tenu par le trésorier-payeur sous la rubrique « service local son compte de fonds », qui devrait à tout instant indiquer le montant des disponibilités appartenant à la colonie se trouve dépourvu de toute signification. Les colonies, en effet, doivent distribuer, sous forme d'avances ou de provisions aux agences spéciales, une part considérable de leurs fonds disponibles.

Devant ces inconvénients très graves évidemment, la commission chargée de l'élaboration du décret du 30 décembre 1912 a émis le vœu que les agences spéciales fussent supprimées. Mais leur remplacement par des caisses du trésor gérées par des comptables réguliers entraînant des dépenses considérables, il ne pourra être procédé à la suppression des agences que par étapes et dans les cercles où l'importance des opérations budgétaires nécessitera cette transformation.

Clôture des budgets locaux. — La clôture des budgets locaux est fixée :

1° Au 20 mai de la seconde année pour compléter les opérations relatives à la liquidation et au mandatement des dépenses ;

2° Au 31 mai de la seconde année pour compléter les opérations relatives au recouvrement des produits et au paiement des dépenses.

Antérieurement, ces dates avaient été fixées aux 20 juin et 30 juin par l'article 39 du décret du 20 novembre 1882. Ainsi que nous l'avons fait observer pour la clôture des opérations du budget général, cette réduction des délais marque une étape vers la réduction de la durée de l'exercice financier aux colonies et l'adoption d'une date uniforme pour la clôture des budgets de l'État et des budgets des colonies. Toutefois,

cette assimilation entre ces deux catégories de budget ne paraît pas d'ici longtemps pouvoir être réalisée. Il ne faut pas oublier, en effet, pour l'Afrique occidentale française, que par suite de l'extension territoriale des colonies du groupe et de l'insuffisance des moyens de communications, la centralisation des comptes s'effectue lentement. De plus, la régularisation des opérations effectuées en France pour le compte des budgets locaux, entretien du personnel en congé, règlement des factures des fournisseurs des colonies, exigent des délais qu'il est difficile d'abrégier, si bien que la réduction trop grande de la période complémentaire de l'exercice risquerait de fausser la physionomie générale des comptes, par l'incorporation à des budgets postérieurs de dépenses concernant des exercices antérieurs.

§ 3. — Caisses de réserve.

Dans la métropole, la dette flottante a pour but de permettre au trésor de se procurer un fonds de roulement à l'aide duquel sont effectuées les avances nécessaires au budget de l'État. Elle permet donc au trésor d'attendre la rentrée des impôts et de faire face, d'une part, à tous les paiements budgétaires exigibles et, d'autre part, de parer, dès le commencement de l'exercice, à l'excédent des dépenses sur les recettes.

En Afrique occidentale française comme dans toutes nos autres possessions, il n'y a pas de dette flottante et le trésor ne peut faire d'avance aux budgets locaux. Au contraire, le compte ouvert dans les livres de chaque trésorier pour les opérations du service local intitulé « Service local son compte de fonds » ne doit jamais être débiteur, et le § 1 de l'article 227 du décret du 30 décembre 1912 stipule que le paiement d'un mandat délivré par un ordonnateur peut être

suspendu quand le montant dépasse les fonds libres du service local.

Aussi pour permettre aux budgets locaux de faire face aux insuffisances temporaires ou définitives des recettes budgétaires et aux dépenses extraordinaires que des événements imprévus peuvent nécessiter, il a été institué un fonds de réserve et de prévoyance constitué par le versement de l'excédent des recettes sur les dépenses résultant du règlement annuel de l'exercice.

Tout d'abord on avait fixé une limitation à l'avoir de ces fonds et c'est ainsi que par décret du 16 novembre 1905 des maxima avaient été fixés pour les caisses de réserve des différents budgets de l'Afrique occidentale. Mais cette limitation présentait l'inconvénient d'empêcher les colonies d'accumuler les excédents de recettes de leur budget pour leur permettre de constituer une réserve suffisante pour entreprendre de grands travaux d'utilité publique ; aussi le nouveau décret du 30 décembre 1912 a-t-il supprimé les maxima précédemment fixés.

Le fonds de réserve comprend deux parties distinctes : d'une part, les fonds disponibles, dont le chiffre minimum est fixé tous les trois ans par un arrêté du ministre des Colonies et du ministre des Finances, qui sont destinés à faire face à l'insuffisance momentanée des ressources de l'exercice ; d'autre part, la partie des fonds excédant ce chiffre, qui peut être employée en rentes sur l'État, en valeurs du trésor, ou en obligations dont l'amortissement et l'intérêt sont garantis par l'État pendant toute leur durée. Les valeurs susceptibles d'être acquises par les colonies ont été déterminées limitativement afin d'empêcher ces dernières d'effectuer des placements pouvant donner lieu à certains aléas. Toutefois, les colonies ont été autorisées à employer, dans la proportion du

quart seulement des fonds placés, la partie dépassant le chiffre des fonds disponibles, en titres des emprunts des colonies non garantis par l'État, mais à condition que ces titres soient cotés à la bourse de Paris.

Antérieurement, les colonies étaient libres de placer la totalité de leurs fonds de réserve, dans la limite du maximum. Aussi, dans un but très louable, elles plaçaient tous ces fonds en valeurs productives d'intérêt qui était inscrit parmi les recettes ordinaires de leur budget. En n'ayant plus de fonds disponibles, les colonies s'exposaient par contre, à opérer des réalisations dans des conditions désavantageuses quand la nécessité s'imposait d'effectuer un prélèvement sur les fonds de réserve.

Les prélèvements sur les caisses de réserve ont été à nouveau réglementés minutieusement par les articles 262 et suivants du décret du 30 décembre 1912. Antérieurement, tous les prélèvements constituaient des recettes extraordinaires et figuraient à la section correspondante des budgets locaux; actuellement, seuls les prélèvements nécessités par l'obligation de faire face à des dépenses importantes ayant échappé à toutes prévisions et par l'exécution de grands travaux d'utilité publique sont des prélèvements extraordinaires qui sont décidés et autorisés dans les mêmes formes que celles prescrites pour l'établissement des recettes et des dépenses du budget, c'est-à-dire pour les prélèvements sur les caisses de réserve des budgets de l'Afrique occidentale par un arrêté pris en conseil de gouvernement.

Quant aux prélèvements rendus nécessaires par l'insuffisance momentanée des ressources budgétaires ou par l'insuffisance des recettes en clôture d'exercice, ils constituent des recettes ordinaires et sont autorisés par le gouverneur général en conseil de gouvernement pour la caisse de réserve du

budget général de l'Afrique occidentale française et par les lieutenants-gouverneurs en conseil pour ceux de ces prélèvements à effectuer sur les caisses de réserve des colonies. Tout prélèvement sur les fonds de réserve doit faire l'objet d'une inscription aux recettes du budget général ou du budget local. Cette obligation de faire figurer au budget des recettes ordinaires les prélèvements nécessités par l'insuffisance momentanée de ces recettes au commencement de l'exercice est critiquable, car dès que les ressources du budget le permettent, le remboursement de la somme prélevée doit être effectué à la caisse de réserve. Donc ce prélèvement et ce versement figurent au budget des recettes et des dépenses ordinaires bien que constituant en fait une simple opération de trésorerie qui ne devrait pas intervenir dans la comptabilité budgétaire. En outre, cette mesure présente l'inconvénient de fausser les résultats du budget si du résultat général on ne déduit pas cette double opération.

CHAPITRE V

Contrôle de l'exécution des budgets.

Le contrôle de l'exécution des budgets a été de tout temps jugé indispensable pour assurer le bon emploi des deniers publics. Mais aux colonies plus encore que dans la métropole, ce contrôle est davantage nécessaire par suite des conditions spéciales dans lesquelles s'exécutent les actes financiers.

L'administration tout d'abord y jouit de pouvoirs plus étendus, ses représentants ont une plus grande initiative, particulièrement dans nos grands gouvernements coloniaux où les gouverneurs généraux sont « dépositaires des pouvoirs de la République ». En outre, peu de fonctionnaires sont spécialisés dans les questions financières, la plupart des administrateurs préférant les fonctions plus actives de commandant de cercle à celles de chef de service des finances. Enfin les administrés sont des indigènes qui, par tradition, n'osent pas juger les actes de nos administrateurs et n'ont pas toujours d'assemblées susceptibles de faire entendre leurs doléances ou de dénoncer pour eux les actes qui leur paraîtraient arbitraires.

Dans ces conditions, un contrôle sévère s'impose. Du reste, le Parlement, qui durant ces dernières années a fait preuve d'une surveillance plus active et plus étendue de l'emploi des deniers de l'État, a marqué par des actes sa volonté de sou-

mettre à un contrôle aussi rigoureux les gestions financières de nos possessions d'outre-mer.

C'est ainsi que le 26 février 1906, la Chambre des députés a voté une résolution invitant le gouvernement à communiquer aux Chambres les budgets locaux qui, après examen par la commission du budget, devront faire l'objet de rapports spéciaux.

L'année suivante, l'article 40 de la loi de finances du 30 janvier 1907 stipulait que les comptes définitifs des budgets des colonies, dont les emprunts sont garantis par l'État, devaient être soumis à l'approbation des Chambres.

A la suite de ces deux dispositions, M. Milliès-Lacroix, alors ministre des Colonies, instituait, par trois décrets en date du 22 mars 1907, un contrôleur financier auprès des gouverneurs généraux de l'Indo-Chine, de Madagascar et de l'Afrique occidentale française. Cet organe devait avoir pour mission essentielle d'effectuer le contrôle des dépenses engagées « dans des conditions aussi rigoureuses qu'en France. »

Voulant suivre de plus près les opérations effectuées sur les fonds provenant des emprunts contractés par les colonies avec la garantie de l'État, le Parlement déclarait, par l'article 127 de la loi des Finances du 13 juillet 1911, que les opérations à effectuer sur les fonds d'emprunt figureraient à des budgets spéciaux, qui seraient annexés aux budgets supportant les annuités d'amortissement; ces budgets spéciaux devaient donner lieu à l'établissement des comptes définitifs qui seraient soumis aux Chambres en même temps que le compte définitif du budget auquel ils seraient annexés.

Enfin, l'article 126 de la même loi soumettait à la juridiction de la Cour des comptes les comptes de certains comptables des colonies qui jusqu'alors étaient contrôlés par des conseils administratifs locaux.

Ces différentes mesures procèdent du même souci des Chambres de rendre plus efficace le contrôle des opérations financières des différentes possessions de notre empire colonial.

Comment est organisé le contrôle des opérations financières de l'Afrique occidentale française ? Nous le retrouvons sous les trois formes suivant lesquelles il est exercé dans la métropole à l'égard des dépenses du budget de l'État, c'est-à-dire contrôle administratif, contrôle judiciaire et contrôle législatif.

De ces trois formes de contrôle, la plus efficace est la première, car une partie du contrôle administratif s'exécute sur place.

§ 1. — Contrôle administratif.

Le contrôle administratif est exercé en Afrique occidentale d'une manière permanente par le gouverneur général et par le contrôleur financier et d'une manière accidentelle par l'inspection mobile des colonies.

a) *Contrôle du gouvernement général.*

Le premier contrôle administratif des opérations financières appartient au gouverneur général de par le décret du 18 octobre 1904 portant réorganisation du gouvernement général, dont l'article 9 stipule que chaque lieutenant-gouverneur est sous le contrôle du gouverneur général ordonnateur du budget de la colonie qu'il administre.

Le gouverneur général exerce ce contrôle par l'intermédiaire de la direction des finances et de la comptabilité. Le directeur de ce service général a pour mission essentielle :

1° d'examiner, avant leur présentation au conseil du gou-

vernement, les projets des budgets locaux et les comptes définitifs de ces mêmes budgets ;

2° de contrôler la gestion des budgets locaux.

α. Examen des projets de budget. — Les projets de budget transmis par les lieutenants-gouverneurs sont examinés avant leur approbation au conseil de gouvernement par le directeur des finances qui doit s'assurer si ces documents ont bien été préparés d'après les instructions de la circulaire du 28 septembre 1911 qui a déterminé les règles essentielles devant présider à l'établissement, l'exécution et le contrôle des budgets coloniaux et dont les principes généraux sont fixés par le décret du 30 décembre 1912 sur le régime financier des colonies.

Pour les recettes, en particulier, ce haut fonctionnaire doit vérifier si les prévisions ont été calculées en prenant pour base la moyenne des trois derniers exercices réglés, majorée ou diminuée de la progression ou de la régression annuelle constatée au cours des trois dernières années. Pour les dépenses, ne doivent être admises que celles qui sont absolument justifiées ; doivent être refusées celles dont la nécessité n'est pas démontrée ou celles qui, bien que justifiées, n'ont pas été étudiées avec une suffisante précision. Enfin, le directeur des finances doit veiller à ce que les dépenses de travaux publics, d'assistance médicale soient élevées chaque année en même temps que doivent être comprimées celles concernant les services du personnel.

Le directeur des finances résume dans un rapport les observations qu'il a cru devoir formuler ; ces dernières sont soumises au gouverneur général et adressées ensuite aux lieutenants-gouverneurs intéressés qui, s'il y a lieu, modifient leur projet de budget dans le sens des instructions reçues de Dakar.

Pour les comptes définitifs de ces mêmes budgets, la direction applique les instructions de la circulaire ministérielle du 20 novembre 1911 sur l'établissement des comptes administratifs. En particulier, cette direction doit veiller à ce que les comptes définitifs soient bien établis dans les trois mois qui suivent la clôture de l'exercice, de manière à parvenir au département avant le 31 décembre de chaque année.

β. *Contrôle de la gestion des budgets locaux.* — Ce contrôle est effectué d'après les situations mensuelles et les rapports trimestriels fournis par l'ordonnateur de chaque budget local.

La situation mensuelle concernant les recettes mentionne :

- 1° les prévisions budgétaires ;
- 2° les droits acquis à la colonie ;
- 3° les recouvrements effectués ;
- 4° les restes à recouvrer.

Pour les dépenses :

- 1° les crédits résultant du budget et des autorisations supplémentaires ;
- 2° les dépenses liquidées ;
- 3° les paiements effectués ;
- 4° les créances restant à payer.

A l'aide de ces documents, qui ne sont que des extraits des livres de la comptabilité des ordonnateurs, dont la tenue est prescrite par les articles 279 et suivants du décret du 30 décembre 1912, la direction des finances et de la comptabilité peut suivre l'exécution des budgets des diverses colonies du groupe.

Les rapports trimestriels centralisent tout d'abord les renseignements déjà fournis par les situations mensuelles, mais, outre ces renseignements, qui, nous venons de le dire, sont des extraits des livres comptables, les rapports trimestriels

contiennent tous les développements de nature à éclairer l'examen des faits relatifs à la gestion financière du budget intéressé et à en compléter la justification.

Dans l'exécution des budgets, la direction des finances doit veiller particulièrement à ce que des dépassements de crédits ne se produisent pas et surtout que des dépenses ne soient pas engagées sans qu'aucune prévision n'ait été inscrite au budget.

Dans une circulaire en date du 18 octobre 1911, le gouverneur général, après avoir rappelé que certaines administrations locales avaient engagé des dépenses sans crédits correspondants, violant ainsi les principes primordiaux des règlements financiers, déclarait qu'il engagerait à l'avenir la responsabilité des fonctionnaires qui se rendraient coupables de pareils faits.

« Vous voudrez bien inviter les chefs des différents services placés sous votre autorité à se conformer aux prescriptions qui précèdent et les aviser que je suis formellement décidé à engager leur responsabilité, sous quelque forme que ce soit, au cas où de nouvelles irrégularités seraient constatées. »

Ainsi donc, par l'intermédiaire de la direction des finances et de la comptabilité, le gouverneur général contrôle l'exécution de tous les budgets locaux de l'Afrique occidentale.

b) *Contrôle financier.*

Cet organe de contrôle, de création relativement récente en Afrique occidentale française, a été institué par le décret du 22 mars 1907 (1), rendu sur la proposition des ministres des Finances et des Colonies.

(1) *Bulletin officiel du ministère des Colonies*, 1907, p. 184.

Les raisons qui motivèrent cet acte ressortent du rapport de présentation.

Le gouvernement général de l'Afrique occidentale française ayant contracté des emprunts assez considérables sous la garantie de l'État — garantie purement nominale du reste — et le budget général supportant les annuités d'amortissement, il parut opportun de soumettre les opérations financières de ce budget à un contrôle permanent. La même mesure s'imposait à l'égard de l'emploi des crédits délégués aux ordonnateurs secondaires de l'Afrique occidentale française au titre du budget colonial, le contrôleur des dépenses engagées au ministère des Colonies ne pouvant exercer son action préventive sur les dépenses engagées aux colonies par ces ordonnateurs secondaires. Enfin, le contrôle exercé par le gouverneur général sur l'exécution des budgets locaux, ne parut pas suffisamment efficace au gouvernement métropolitain.

Telles furent les raisons qui motivèrent l'institution d'un contrôle financier non seulement en Afrique occidentale française, mais dans les deux gouvernements généraux de l'Indo-Chine et de Madagascar.

α. Personnel. — Aux termes de l'article 1^{er} du décret du 28 mars 1907, le directeur du contrôle est nommé par décret sur la proposition du ministre des Colonies et du ministre des Finances; il est choisi parmi les conseillers à la Cour des comptes, les inspecteurs des finances et les inspecteurs des colonies.

Afin de permettre au contrôleur financier de se déplacer pour procéder à des vérifications reconnues nécessaires, il fut institué, par le décret du 29 octobre 1909, un poste de contrôleur adjoint. Ce fonctionnaire était placé sous les ordres directs du contrôleur financier qui, en cas d'absence,

pouvait lui déléguer, sous sa responsabilité, tout ou partie de ses fonctions. Mais après quelques mois, cet emploi ayant paru inutile, le poste de contrôleur adjoint fut supprimé par le décret du 6 août 1912. Actuellement, quand il doit s'absenter, le contrôleur financier propose à l'agrément du ministre des Finances le fonctionnaire chargé d'assurer, sous sa responsabilité, l'exécution des affaires courantes. Ce dernier est choisi, soit parmi les agents en service au contrôle, soit dans le corps des administrateurs (Circ. min. 24 mars 1920) (1).

β. *Attributions.* — Les attributions du contrôleur financier sont fixées par l'article 2 du décret du 22 mars 1907; le contrôleur financier suit la comptabilité des dépenses engagées et celle des ordonnateurs en ce qui concerne le budget colonial, le budget général, les budgets locaux et les budgets annexes au budget général ou aux budgets locaux.

Nous avons vu précédemment dans quelles conditions le gouverneur général contrôlait l'exécution des budgets locaux par les situations mensuelles et les rapports trimestriels adressés par les ordonnateurs; à l'avenir, leur comptabilité sera également vérifiée par le contrôleur financier.

En outre, ce dernier doit suivre la comptabilité des dépenses engagées de ces mêmes ordonnateurs. Ce contrôle n'existait pas jusqu'alors; certains d'entre eux tenaient bien un enregistrement des engagements de dépenses, afin d'éviter des dépassements de crédits, mais aucun acte n'avait prescrit la tenue de cette comptabilité. Il en résultait que des ordonnateurs engageaient des dépenses au titre de chapitres qui ne présentaient plus de disponibilité, et que des crédits supplémentaires étaient nécessaires pour des dépenses déjà engagées et qu'il convenait de régulariser.

(1) *Bulletin officiel du ministère des Colonies*, 1920, p. 784.

Du reste, en instituant un contrôle financier, le ministre des Colonies de l'époque, M. Milliès-Lacroix, lui confia comme attribution principale le contrôle des dépenses engagées qui devait fonctionner suivant les termes du rapport de présentation du décret du 22 mars 1907, « dans des conditions aussi rigoureuses qu'en France ».

Comment donc était organisé ce contrôle dans la métropole? L'article 59 de la loi de finances du 26 décembre 1890 avait posé le principe que dans chaque ministère il serait tenu une comptabilité des dépenses engagées; cet acte fut complété par le décret du 14 mars 1893 (1) qui détermina les formes de cette comptabilité pour tous les ministères.

Aux termes de l'article 1^{er} du décret de 1893, les dépenses de chaque ministère sont permanentes ou éventuelles. Les premières se reproduisent chaque année tant qu'une nouvelle décision ne vient pas modifier les décisions antérieures qui les ont autorisées; sont rangées dans cette catégorie les dépenses résultant du fonctionnement des différents services conformément aux dispositions réglementaires en vigueur. Les dépenses éventuelles sont celles dont la durée et l'imputation sont prévues par l'acte même qui les autorise; on range dans cette catégorie les dépenses de matériel résultant de marchés ou d'achats de gré à gré. C'est pour ces dernières qu'il fut décidé qu'avant les engagements, c'est-à-dire avant d'avoir reçu un commencement d'exécution, elles devaient faire l'objet d'une autorisation, donnée par le ministre dans chaque département ministériel, après avoir été visée préalablement par le fonctionnaire chargé du service du contrôle. Ce dernier ne pouvait présenter d'objections que dans les trois cas suivants : erreur sur l'imputation, insuffisance de crédit, inexactitude matérielle des calculs d'évaluation.

(1) *Bulletin officiel du ministère des Colonies*, 1893, p. 469.

Au moyen d'états et de relevés fournis par les divers services qui administrent les crédits, le contrôleur suit la comptabilité des dépenses engagées. A cet effet, il tient un carnet dit « Carnet des dépenses engagées » mentionnant par chapitre et article du budget le montant du crédit budgétaire alloué et les modifications successives. A chaque crédit est ouvert un compte qui présente dans des colonnes distinctes : les dépenses permanentes, les dépenses éventuelles résultant d'autorisations antérieures au 1^{er} janvier, et les dépenses éventuelles autorisées au cours de l'année. Les dépenses permanentes sont considérées comme engagées dès le commencement du premier mois de l'année et sont inscrites au carnet ; quant aux dépenses éventuelles, elles sont inscrites au fur et à mesure de leur autorisation.

Telle est dans ses grandes lignes l'organisation du contrôle des dépenses engagées dont le but est de fournir à tout moment, et pour chaque chapitre d'un exercice en cours, une évaluation aussi exacte que possible des crédits engagés, par suite de faire ressortir les disponibilités existantes, et d'autre part de prévoir les dépenses restant à engager jusqu'à la fin de l'exercice. En outre, la comparaison des crédits budgétaires avec le contrôle des dépenses déjà engagées et des dépenses restant à engager jusqu'à la fin de l'exercice fait ressortir, ou la nécessité de demander des crédits supplémentaires, ou la possibilité de procéder à des annulations sur des crédits disponibles pour compenser les crédits supplémentaires à demander.

C'est ce contrôle des dépenses engagées, tel qu'il fonctionnait dans la métropole, que le ministre des Colonies voulait voir appliquer aux différents budgets de l'Afrique occidentale française.

γ. *Fonctionnement du contrôle financier.* — Les conditions

d'application du décret du 22 mars 1907 furent réglées en Afrique occidentale par une circulaire du gouverneur général, en date du 2 septembre 1907 (1).

Dans ce texte, le gouverneur général rappelle, tout d'abord, que la comptabilité des dépenses engagées instituée dans la métropole par le décret du 15 mars 1893, pris en application de l'article 59 de la loi de finances du 26 décembre 1890, repose sur la division des dépenses en deux catégories : Dépenses permanentes ou dépenses éventuelles; les premières étant engagées dès le début de l'exercice, les secondes après avoir fait l'objet d'une autorisation.

Ces principes posés, le contrôle des dépenses engagées est organisé de la manière suivante :

Dépenses du personnel. — Les dépenses du personnel étant, en général, des dépenses permanentes, ne sont pas soumises à l'examen du contrôleur financier, exception est faite pour les actes suivants :

- 1° arrêtés portant création ou réorganisation d'emplois;
- 2° décisions accordant des suppléments de traitement;
- 3° dispositions portant modification aux règlements organiques des divers services ou devant avoir une répercussion sur les effectifs budgétaires.

En outre, afin de permettre le contrôle des effectifs, un état numérique de tous les fonctionnaires et agents de chacune des colonies, ayant un traitement minimum de 2.400 fr., est adressé au commencement de chaque trimestre au contrôleur financier; cet état dressé dans la contexture des budgets mentionne les mutations survenues au cours du trimestre écoulé.

Dépenses de matériel. — Les dépenses de matériel étant,

(1) *Journal officiel de l'Afrique occidentale française*, 1907, p. 421.

en général, des dépenses éventuelles doivent être soumises au visa du contrôle financier et tout achat ou commande doit avoir été autorisé avant de recevoir un commencement d'exécution.

Toutefois, étant données la distance qui sépare le chef-lieu de chaque colonie de la direction du contrôle financier installée à Dakar et les difficultés des communications en Afrique occidentale française, il fut reconnu que l'application stricte du principe du visa préalable serait impossible et qu'il y avait lieu d'y apporter certaines dérogations. A cet effet, les commandes ou achats inférieurs à 150 francs pour Dakar, à 500 francs pour Saint-Louis, et à 1.500 francs pour les cercles du Sénégal et toute l'étendue des autres colonies du groupe peuvent être autorisées directement par les ordonnateurs sans l'intervention du contrôleur financier.

En outre, dans des cas exceptionnels, et lorsque ces derniers estiment que les nécessités du service s'opposent à ce que l'engagement d'une dépense subisse le retard d'une approbation préalable, ils peuvent directement engager une dépense excédant les maxima visés plus haut; mais, dans ce cas, ils devront adresser un rapport spécial au contrôleur financier faisant ressortir les motifs pour lesquels il a été dérogé aux prescriptions réglementaires.

Ces instructions sont relatives aux achats et commandes à effectuer dans l'intérieur de chaque colonie, elles ne s'appliquent pas aux commandes à effectuer en France. Ces dernières sont adressées par les lieutenants-gouverneurs à la direction des finances et de la comptabilité qui les transmet à la direction du contrôle; le contrôleur financier les renvoie revêtues de son visa à la direction des finances et de la comptabilité pour être adressées enfin à l'agence générale des colonies, à Paris, chargée de l'exécution des commandes

de toutes nos possessions. Du fait de l'application de cette réglementation, les commandes à effectuer en France subissent un retard parfois considérable résultant de cette transmission de service à service.

Toute commande soumise au visa du contrôle financier est accompagnée d'une fiche mentionnant les indications ci-après : objet de la dépense, désignation de l'article du chapitre du budget intéressé, montant du crédit budgétaire, montant de la dépense engagée, montant des crédits disponibles, engagement de dépense proposée, enfin décision autorisant la dépense. Le contrôleur financier prend note de l'engagement et renvoie à l'ordonnateur la fiche visée ou non, avec ses observations s'il y a lieu.

Quant aux dépenses qui n'ont pas été visées par le contrôleur financier, c'est-à-dire celles dont le montant est inférieur aux minima visés plus haut, elles sont relevées sur des états qui lui sont adressés mensuellement. Au verso de ces états, il est fait mention des modifications apportées aux engagements précédents, afin de lui permettre de modifier ses écritures.

Cette circulaire du 2 septembre 1907 fut complétée l'année suivante par celle du 15 septembre 1908 (1).

Les nouvelles dispositions portent sur les deux points suivants :

1° Toutes les pièces concernant le contrôle des dépenses engagées, c'est-à-dire les fiches, les relevés mensuels et les états trimestriels de l'effectif du personnel, tout en étant établies par les services intéressés, doivent être centralisées par chaque lieutenant-gouverneur qui les transmettra au contrôleur financier. Certains services, en effet, pour éviter des retards

(1) *Journal officiel de l'Afrique occidentale française*, 1908, p. 465.

résultant de la transmission de ces pièces par l'intermédiaire des différents services locaux de la colonie, avaient cru devoir les adresser directement à la direction du contrôle. A l'avenir, ces services devront donc ne plus déroger à cette règle quels que soient les inconvénients résultant du retard dans l'envoi des pièces au contrôle ;

2° Toutes les commandes de matériel à effectuer dans la métropole doivent être adressées au gouverneur général à Dakar, accompagnées de deux fiches d'engagement de dépenses. Une de ces fiches sera jointe, après visa, au dossier transmis à l'agence générale des colonies et l'autre renvoyée à la colonie intéressée. Cette centralisation a pour but de mettre fin à la pratique de certaines colonies dont les lieutenants-gouverneurs, dans un but très louable d'ailleurs, et afin de faire face à certaines nécessités locales, avaient cru devoir adresser leurs commandes directement en France.

Ainsi organisé sur de pareilles bases, le contrôle financier paraît, à première vue, très rigoureux et difficilement applicable.

En effet, les lieutenants-gouverneurs ordonnateurs du budget de la colonie qu'ils administrent, budget qui a été délibéré par le conseil d'administration de la colonie, approuvé par le gouverneur général en conseil de gouvernement, ne peuvent engager des dépenses supérieures à 150, 500 ou 1.500 francs suivant les colonies, bien que le crédit correspondant soit inscrit au budget.

Cette réglementation est excessive et ne se justifie pas. Que dans chaque colonie le lieutenant-gouverneur tienne la main à ce que la comptabilité des dépenses engagées soit tenue régulièrement afin de surveiller l'emploi des crédits du budget dont il doit assurer l'exécution, ceci rentre dans les attributions de direction et de contrôle qui lui appartiennent

en propre. Mais obliger le chef d'une colonie à demander au contrôleur financier de Dakar l'autorisation d'engager une dépense dans les limites précédemment indiquées et attendre que cette autorisation soit revenue de Dakar est un acte de pure forme destiné à retarder l'exécution de la bonne marche des services.

Si en France, au ministère des Colonies, un des services voulant engager une dépense n'a qu'à demander l'autorisation du contrôleur qui se trouve dans un bureau voisin, autorisation qui lui est accordée immédiatement ou dans un délai ne dépassant pas vingt-quatre heures, il n'en est pas de même en Afrique occidentale française.

Ici les services pouvant engager des dépenses et devant, par suite, demander l'autorisation au contrôleur financier à Dakar sont répartis dans les différents chefs-lieux des colonies ou territoires du groupe, c'est à-dire Saint-Louis, Bamako, Ouagadougou, Conakry, Bingerville, Porto-Novo, Zinder. Or, par suite de la rareté des communications, il faut trois mois et demi pour échanger une correspondance avec Zinder, trois mois avec Porto-Novo, deux mois avec Bingerville. On aperçoit immédiatement les inconvénients des retards qui peuvent en résulter pour les affaires dont la solution est subordonnée à une décision à prendre à Dakar, en particulier pour les autorisations d'engagement de dépenses.

Avec un pareil formalisme, la liberté d'action d'un chef de colonie à l'égard d'un budget établi dans des conditions rappelées plus haut et dont il doit contrôler l'exécution est des plus restreintes. Par contre, ce haut fonctionnaire, qui a toute initiative au point de vue politique comme au point de vue économique, pourra prendre des mesures qui feront le plus grand bien ou le plus grand mal à la colonie; ici pas de contrôle, une liberté d'action absolue.

Mais, en échange, pour engager une dépense de 1.500 francs régulièrement inscrite au budget de sa colonie, ce même gouverneur devra demander l'autorisation du contrôleur financier, l'engagement des dépenses devant être suivi dans des « conditions aussi rigoureuses qu'en France ».

Malgré ces conditions rigoureuses établies depuis cette époque, aucun conflit n'a eu lieu en Afrique occidentale française entre le contrôleur d'une part, le gouverneur général et les lieutenants-gouverneurs d'autre part.

La raison en est simple : ces derniers ont engagé des dépenses avec l'autorisation du contrôleur quand l'exécution du service leur permettait d'attendre sa décision, et sans son autorisation quand les circonstances exigeaient un engagement immédiat. Le contrôleur a dû rappeler quelquefois les lieutenants-gouverneurs à l'observation des règles de la comptabilité des dépenses engagées, mais ces observations furent de pure forme et ne présentaient aucune valeur devant la réalité des faits, comme on peut s'en rendre compte dans les deux cas suivants :

Un raz de marée détruit en partie le wharf d'une colonie dont l'exploitation constitue une ressource appréciable pour son budget. Le gouverneur, avec l'avis de ses conseillers techniques, engage des dépenses importantes pour la réfection immédiate du wharf qui est le seul outillage maritime permettant l'embarquement et le débarquement du personnel et du matériel de la colonie. Est-ce que le lieutenant-gouverneur devait attendre que l'autorisation soit revenue de Dakar avant d'engager de pareilles dépenses, dont la nécessité ne pouvait être mise en doute ? Évidemment non, et cette observation à la lettre des règles élémentaires des dépenses engagées aurait pu amener la destruction complète du wharf et engager gravement la responsabilité du gouverneur dont l'initiative, en la circonstance, fut des plus heureuses.

Un soulèvement contre notre domination a lieu dans une colonie et, en raison de son caractère grave, nécessite que des mesures sévères soient prises contre les peuplades rebelles. Des troupes sont envoyées immédiatement sur les lieux; de ce fait, des dépenses sont engagées, mais le gouverneur n'attend pas qu'elles soient autorisées, sinon il s'expose à voir les rebelles se livrer à des exactions à l'égard des personnes et de leurs biens; il prend les mesures que nécessitent les circonstances pour tâcher d'enrayer ce mouvement de rébellion et en rend compte ultérieurement.

Dans ces deux cas, le contrôleur financier pourra constater que les règles qui président à l'engagement des dépenses n'ont pas été suivies et pour peu que le contrôleur soit imbu d'une forte éducation de comptable, l'observation en sera faite au lieutenant-gouverneur.

Voilà à quoi peut aboutir le fonctionnement du contrôle financier. C'est un organe inutile qui fait double emploi avec le contrôle direct exercé par le gouverneur général dont les observations ont plus d'autorité que celles du contrôleur à cause du prestige attaché à ses hautes fonctions.

En outre, cet organisme présente le grave inconvénient de pouvoir être la cause de conflits toujours regrettables dans des pays que nous administrons au nom de la civilisation et qui peuvent naître de l'application étroite des règles qui président à son fonctionnement.

Du reste, cette éventualité, qui, nous le répétons, ne s'est pas produite, avait été signalée à l'attention du ministre des Colonies, promoteur du décret 1907, par l'éminent gouverneur général, M. Roume. M. Milliès-Lacroix avait déclaré, pour calmer les craintes de son subordonné, qu'il comptait sur la courtoisie qui devait présider aux rapports du gouverneur général et du contrôleur financier pour éviter tout conflit.

Une pareille déclaration équivalait à la condamnation de la nouvelle institution dont le vice organique était d'être copiée sur les organisations analogues existant dans la métropole, sans qu'aucun examen effectué sur place ait permis de se rendre compte si elle pouvait être appliquée en Afrique occidentale française.

c) *Contrôle de l'inspection des colonies.*

Le troisième contrôle administratif existant en Afrique occidentale française, comme dans toutes nos possessions d'outre-mer, est celui de l'inspection des colonies.

α. Historique. — Le corps de l'inspection des colonies fut institué par le décret du 20 juillet 1887, quelques mois après la création du ministère des Colonies (Décr. 3 janv. 1887). Par suite de l'autonomie donnée à l'administration centrale de nos colonies, qui relevait du département de la marine, il parut nécessaire, étant donnée l'importance que commençait à prendre notre domaine colonial, de scinder le personnel des inspecteurs des services administratifs de la marine en deux catégories, les uns restant chargés de l'inspection des services de la marine ; les autres, des services de la nouvelle administration coloniale.

Le décret du 20 juillet 1887 fut complété par celui du 25 novembre de la même année, qui organisait le nouveau corps composé de fonctionnaires civils, exception faite pour les inspecteurs provenant de l'inspection des services administratifs de la marine qui conservaient l'état d'officiers.

L'arrêté du 29 novembre 1887 organisa le fonctionnement de ce service du contrôle sur les bases suivantes : 1° Contrôle permanent et préventif des services de l'administration centrale ; 2° contrôle accidentel et *a posteriori* des colonies ;

3° contrôle permanent et préventif des différents services des colonies.

Le contrôle permanent datait du 23 juillet 1879 et était exercé par des inspecteurs en résidence aux colonies. Comme tout contrôle de cette nature, il était efficace, car, outre la permanence qui permet d'exercer une surveillance générale sur tous les corps et services et d'arriver à en connaître le fonctionnement dans ses détails, ce contrôle étant contemporain des faits, permettait de saisir les actes portant engagement de dépenses au moment de leur élaboration et d'empêcher l'exécution de ceux qui paraissaient critiquables. Enfin, exerçant sur place le contrôle, les inspecteurs avaient les moyens de bien apprécier les circonstances particulières qui avaient amené l'adoption de certaines mesures, peut-être irrégulières dans la forme, mais imposées par des nécessités locales et qui ne pouvaient être appréciées que sur les lieux.

Malgré les avantages résultant d'un contrôle exercé dans ces conditions, on estima qu'il était doublé d'inconvénients sérieux et le décret du 3 février 1891 supprima le contrôle permanent aux colonies et institua l'inspection mobile.

Les inconvénients que présentait le contrôle permanent étaient les suivants :

Lors de la création du corps civil de l'inspection des colonies, le 25 novembre 1887, le nombre des inspecteurs affectés au service de l'inspection permanente avait été réduit de plus de moitié, par suite de la modicité des crédits budgétaires. Aussi, les inspecteurs permanents, devant l'étendue de leur tâche, se trouvèrent dans l'obligation de limiter leur surveillance aux questions les plus importantes et d'en négliger ainsi beaucoup d'autres.

Le contrôle préventif gênait l'initiative des gouverneurs et des chefs d'administration et affaiblissait chez eux le senti-

ment de leur responsabilité, à une époque où, par suite du développement progressif des intérêts économiques et financiers, il était nécessaire que l'administration de nos colonies soit plus souple, et que ses représentants aient une grande liberté d'action.

Au contraire, le contrôle *a posteriori* présente un double avantage. Tout d'abord, il est plus efficace, s'exerçant avec une plus grande indépendance ; les inspecteurs ne participent pas à l'action administrative, comme le faisaient quotidiennement les inspecteurs permanents, en donnant des conseils aux administrateurs ou en attirant leur attention sur l'irrégularité d'un acte que ces derniers proposaient de mettre à exécution. De plus, procédant par études ou par enquêtes, sur des points signalés par le ministre, les inspecteurs mobiles pourraient donner à ce dernier les renseignements précis qu'un examen sur place peut seul fournir, et lui permettre de prendre toute décision en connaissance de cause.

En outre, le contrôle *a posteriori* ne doit pas se consacrer aux questions de détail, mais s'attacher à suivre l'exécution d'ensemble des différents services administratifs et financiers, et porter ses efforts vers l'étude des questions économiques et fiscales qui avaient été trop négligées par l'inspection permanente.

C'est sous cette forme qu'est exercée de nos jours l'inspection mobile en Afrique occidentale, comme du reste dans toutes nos possessions.

β. *Personnel*. — L'article 19 de la loi de finances du 31 décembre 1917 a fixé l'effectif du corps de l'inspection à 32 inspecteurs, dont 3 inspecteurs généraux de 1^{re} classe, 4 inspecteurs généraux de 2^e classe, 8 inspecteurs de 1^{re} classe, 8 inspecteurs de 2^e classe, 9 inspecteurs de 3^e classe et adjoints, sans que le nombre des premiers

dépasse 7. Avant cette époque, l'effectif des inspecteurs était de 24 ; il a été augmenté de 8 unités à la suite des demandes des rapporteurs des budgets des colonies qui s'étaient plaints à maintes reprises de la rareté des missions mobiles d'inspections.

Le recrutement dans le corps de l'inspection a lieu par la base. Les inspecteurs titulaires proviennent exclusivement des inspecteurs adjoints qui sont recrutés au concours parmi les auditeurs au Conseil d'État et à la Cour des comptes, les fonctionnaires civils dépendant du ministère des Colonies, à l'exclusion des agents des cadres locaux, et les fonctionnaires détachés aux colonies appartenant à d'autres ministères ; ces fonctionnaires doivent avoir un traitement d'Europe de 7.000 francs au minimum, être licenciés en droit ou pourvus du diplôme de l'école coloniale, et avoir deux ans de service aux colonies. Peuvent se présenter également les officiers des armées de terre et de mer, du grade de capitaine ou assimilés et du grade de lieutenant de vaisseau ou assimilés. Ces officiers doivent avoir trois ans de service aux colonies ou à la mer, et deux ans seulement pour ceux qui sont licenciés en droit ou pourvus du diplôme de l'école coloniale.

Les candidats doivent être âgés de 28 ans au moins et de 37 au plus au 1^{er} janvier de l'année où s'ouvre le concours.

Les fonctionnaires de l'inspection des colonies bénéficient des dispositions de la loi du 19 mai 1834 sur l'état des officiers depuis la loi du 25 février 1901 qui a transformé le corps civil de l'inspection en un corps militaire, bien que l'action de vérification porte surtout sur des services civils.

En outre, l'article 19 de la loi de finances du 31 décembre 1917 a assimilé les inspecteurs des colonies aux contrôleurs de l'administration de l'armée pour l'ensemble du statut personnel ; ils reçoivent le traitement et les indemnités de cherté de vie de ces derniers.

Les inspecteurs sont employés au ministère des Colonies, à la direction du contrôle ou aux colonies dans les missions. Autrefois, ils pouvaient être mis hors cadres pour remplir des fonctions administratives. Dans ces situations, il pouvait leur arriver d'être soumis à la vérification d'un inspecteur de grade inférieur ou de moindre ancienneté, ce qui présentait de graves inconvénients et permettait de penser qu'un contrôle ainsi effectué ne pouvait l'être avec toute l'indépendance nécessaire, qui est la garantie essentielle de l'efficacité de tout contrôle. Aussi le Parlement, par l'article 9 de la loi de finances du 30 juin 1917, abrogea-t-il les dispositions du décret du 16 avril 1905 et de l'article 5 du décret du 14 mai 1913, qui avaient réglementé la mise hors cadre des inspecteurs. A l'avenir, ils doivent rester spécialisés dans leurs fonctions, et ne peuvent jamais être investis d'une fonction administrative quelconque aux colonies, même temporairement.

γ. *Attributions.* — Les attributions générales du corps de l'inspection des colonies ont été déterminées par l'article 54 de la loi du 25 février 1901 (1), aux termes duquel ce corps de contrôle sauvegarde les intérêts du trésor et les droits des personnes, et constate dans tous les services l'observation de tous les actes qui en régissent le fonctionnement administratif, financier et comptable.

Cet acte a été complété par divers actes qui ont été abrogés par le décret du 1^{er} avril 1921 qui indique les attributions de l'inspection à l'égard des services locaux. Les inspecteurs visitent tous les bureaux, les casernements, les ateliers, les magasins, les caisses, les greffes, les prisons, les hôpitaux; les registres de comptabilité et la correspondance doivent

(1) *Bulletin officiel du ministère des Colonies*, 1901, p. 679.

leur être communiqués et même leur être remis contre reçu, à l'exception des pièces justificatives des comptes des comptables. Ils procèdent quand ils le jugent utile aux revues d'effectif et au recensement du matériel et des approvisionnements de tout genre; ils assistent aux opérations administratives qui s'accomplissent dans les services qu'ils contrôlent, ainsi qu'aux réunions des divers conseils administratifs de la colonie; ils contrôlent spécialement la gestion des comptables, tant en deniers qu'en matières; en particulier, ils vérifient les caisses et les écritures des comptables du trésor et des comptables locaux des communes et des établissements publics; ils exercent dans les mêmes conditions le contrôle dévolu en France à l'inspection des finances; ils contrôlent tous les services militaires, dans les mêmes conditions que les contrôleurs de l'armée à l'égard des services militaires en France; enfin ils contrôlent le fonctionnement des banques coloniales conformément aux textes spéciaux qui régissent ces organisations financières.

Il ressort de cette énumération que les attributions des inspecteurs en mission aux colonies sont multiples et très étendues. Tous les services sans exception, aussi bien civils que militaires, sont soumis à leur contrôle; si pour ces derniers la tâche est facilitée à cause du contrôle déjà exercé sur place par le corps de l'intendance militaire, il n'en est pas de même pour les services civils qui, en outre, sont très nombreux, soumis à des règles différentes et dont le contrôle exige la connaissance des conditions de fonctionnement de chacun d'eux.

8. *Fonctionnement de l'inspection des colonies.* — Le fonctionnement de l'inspection des colonies est actuellement réglementé par l'arrêté ministériel du 10 mai 1913.

Les chefs de mission reçoivent les instructions du ministre

ou du directeur du contrôle, concernant l'exécution des missions qui leur sont confiées, ainsi que les données et documents concernant la colonie qu'ils sont appelés à vérifier.

Leur droit d'investigation, ainsi que celui des autres membres des missions, n'est soumis à aucune restriction; ils peuvent recourir à toutes les sources de documentation et utiliser tous les moyens extérieurs de vérification et de contrôle. Les officiers et fonctionnaires doivent assister personnellement aux vérifications de leurs services; ils ne peuvent s'absenter qu'après entente entre l'autorité supérieure et le chef de la mission.

d) *Contrôle ministériel.*

Le quatrième degré de contrôle administratif est celui du ministère des Colonies.

Ce contrôle s'exerce à trois époques différentes :

1° à l'approbation des budgets;

2° pendant la période d'exécution;

3° à l'approbation des comptes définitifs.

α. *Contrôle ministériel au moment de l'approbation des budgets.* — Une fois arrêtés en conseil de gouvernement, les budgets sont adressés à Paris, à l'administration centrale. Successivement, les directions des affaires politiques, des affaires économiques, de la comptabilité et la direction du contrôle examinent ces documents au point de vue de la forme et du fond.

Les résultats de l'examen des budgets fait par ces directions sont notifiés au gouverneur général. La réponse de ce haut fonctionnaire parvenue à Paris, les budgets sont modifiés s'il y a lieu et les chiffres définitivement fixés.

Au cas où l'examen de ces budgets ne serait pas terminé avant le 1^{er} janvier de l'année à laquelle ils se réfèrent, le

gouverneur général peut les rendre provisoirement exécutoires par arrêtés; toutefois, une seule restriction a été apportée à ce principe, c'est qu'aucune disposition nouvelle incorporée dans ces budgets ne doit recevoir un commencement d'exécution avant l'approbation du chef de l'État.

β. *Contrôle ministériel pendant la période d'exécution.* — Ce contrôle s'exerce à l'occasion de l'envoi de documents périodiques. Tous les trois mois, il est adressé à l'administration centrale un rapport sur la situation budgétaire de l'ensemble de l'Afrique occidentale et de chacune des colonies mentionnant tous les événements qui ont pu influencer d'une manière quelconque sur la marche des services financiers. Deux états appuient ce rapport, concernant l'un, les recettes et l'autre, les dépenses. Le premier indique les prévisions budgétaires, les droits constatés au profit des colonies, les recouvrements effectués, les restes à recouvrer; le second indique les crédits budgétaires, les droits constatés, les dépenses engagées, les dépenses mandatées, les paiements effectués et les restes à payer.

Ce rapport contient, en outre, la situation des fonds de réserve des différentes colonies avec le détail des opérations effectuées pendant le trimestre écoulé.

Il est adressé aux mêmes directions qui ont eu à examiner les budgets à l'époque de leur approbation, et qui peuvent suivre la gestion des finances des différents budgets de l'Afrique occidentale et en contrôler l'exécution d'une façon régulière et permanente.

γ. *Contrôle ministériel au moment de l'approbation des comptes définitifs.* — Nous savons comment sont établis et arrêtés les comptes définitifs des différents budgets de l'Afrique occidentale française. Ces comptes sont ensuite transmis en triple expédition au ministre des Colonies qui les soumet à

l'examen des directions que nous avons vues intervenir pour l'approbation des budgets et le contrôle de leur exécution. Ces directions peuvent ainsi constater s'il a été tenu compte des observations qu'elles avaient cru devoir formuler au cours de la période d'exécution de ces budgets. Elles peuvent provoquer de nouvelles explications et s'il y a lieu renvoyer ces comptes au gouvernement général si les constatations faites en nécessitent une modification profonde et au besoin une nouvelle présentation au conseil de gouvernement.

Tel est, en résumé, le contrôle que peut exercer le ministre des Colonies sur les budgets de l'Afrique occidentale française.

En réalité, ce contrôle est peu efficace, car il s'exerce de loin et par conséquent sans bien pouvoir se rendre compte des circonstances spéciales dans lesquelles les actes financiers ont été exécutés.

Aussi nous pouvons déclarer que les budgets et leurs comptes définitifs sont toujours approuvés tels qu'ils sont présentés par le gouvernement général. Si on examine, en effet, les décrets approbatifs de ces dernières années, on ne trouve pas dans les rapports de présentation de modifications apportées par le ministre dans les résultats arrêtés par le gouverneur général au conseil de gouvernement.

§ 2. — Contrôle judiciaire.

Le contrôle judiciaire des opérations du budget général et de ses annexes, des budgets locaux et des budgets des fonds d'emprunt ne s'applique qu'aux comptables, c'est-à-dire aux trésoriers-payeurs chargés de l'exécution de ces budgets.

D'après l'article 409 du décret du 30 décembre 1912, sur

le régime financier des colonies, la Cour des comptes juge les comptes des recettes et des dépenses :

1° Des comptables chargés de recouvrer les recettes perçues au profit des budgets locaux ;

2° Des comptables des budgets régionaux, ou municipaux, ainsi que de certains établissements publics des colonies, dont le montant des recettes ordinaires a dépassé annuellement 30.000 francs pendant les trois dernières années.

Les comptes des autres comptables sont jugés soit par le conseil privé du Sénégal, soit par les conseils d'administration des autres colonies du groupe.

Les comptes qui sont soumis à la cour comprennent tous les actes de la gestion des comptables de chacune des colonies du groupe et sont divisés en deux parties ; la première applicable aux opérations complémentaires de l'exercice expiré ; la deuxième qui comprend toutes les autres opérations de la gestion. Les totaux de la première partie sont rappelés dans la deuxième, afin de résumer l'ensemble de la gestion. Cette division en deux parties des comptes de gestion de tous les budgets locaux a pour but de permettre au juge des comptes de distinguer facilement les opérations afférentes à chaque exercice.

Les comptes de gestion doivent présenter :

1° La situation des comptables au commencement de la gestion ;

2° Les recettes et les dépenses de toute nature effectuées au cours de cette gestion ;

3° La situation des comptables à la fin de la gestion, l'indication des valeurs en caisse et en portefeuille.

Les comptes des trésoriers-payeurs sont transmis au ministre des Finances et les pièces justificatives directement

à la Cour des comptes, dans les trois mois qui suivent la clôture des budgets locaux.

Avant de transmettre les comptes à la cour, le ministre des Finances certifie la concordance de ces comptes avec les écritures des comptables.

Quelles sont les attributions de la Cour des comptes en matière de budgets locaux ?

Elle a pour mission essentielle de juger et de contrôler les comptes des comptables. Ces comptes ne sont pas simplement vérifiés, ils sont jugés par la cour, c'est-à-dire qu'une instance s'ouvre pour chacun, qui prend fin sur un arrêt rendu par elle ; cet arrêt est d'abord provisoire, afin de permettre au comptable de s'expliquer sur les observations constituant une charge à son égard ; cet arrêt devient ensuite définitif après examen des explications du justiciable.

Le premier arrêt, qui est provisoire, n'est, en réalité, qu'une mise en demeure faite au comptable de fournir les justifications réclamées par la cour. C'est le dernier arrêt qui est définitif et est revêtu de la formule exécutoire qui comporte hypothèque judiciaire sur les immeubles des comptables en débet.

Les décisions de la Cour des comptes étant souveraines ne peuvent être frappées d'appel ; les seules voies de recours contre les arrêts sont la revision et la cassation qui sont ouvertes contre les arrêts définitifs seulement, les arrêts provisoires étant sujets à modifications par le juge des comptes à la suite des justifications fournies par le justiciable.

La cour peut procéder à la revision d'un arrêt, soit sur la demande d'un comptable, soit d'office, soit à la réquisition du procureur général pour erreurs, omissions, doubles emplois ou pièces justificatives recouvrées depuis l'arrêt définitif.

Quant au recours en cassation devant le Conseil d'État pour vice de forme, violation de la loi, incompétence et excès de pouvoirs, il doit être présenté dans les deux mois de la notification de l'arrêt. Cette voie de recours n'est admise que pour les arrêts définitifs.

Si la cour peut ainsi juger les comptables, elle ne peut, en aucun cas, s'attribuer de juridictions sur les ordonnateurs qui, aux colonies, sont soumis à divers contrôles administratifs, ainsi que nous l'avons vu précédemment. Toutefois, la cour possède le droit de demander des explications aux ordonnateurs quand, au cours de ses vérifications, elle constate des actes administratifs pris contrairement aux règlements financiers ; cette demande se nomme référé et est transmise au ministre des Colonies, pour être adressée à l'ordonnateur intéressé.

Le ministre doit veiller à ce que les explications demandées par la cour lui soient fournies ; si la cour ne reçoit pas de réponse à son référé, elle peut signaler par la voie du rapport public les observations qu'elle a formulées.

Avant 1911, aucune mesure n'avait été prise pour obtenir des ordonnateurs des réponses aux référés qui leur avaient été adressés par l'intermédiaire du ministre des Colonies. Aussi beaucoup de référés restaient-ils sans réponse.

Cette lacune fut comblée par le décret du 13 mai 1911 qui institua une commission permanente au ministère des Finances chargée de suivre les référés adressés à chaque département ministériel par le premier président de la Cour des comptes.

A cet effet, les référés sont adressés au ministre des Finances sous le timbre de la commission des référés, en même temps qu'au ministre des Colonies pour ceux relatifs aux gestions coloniales. Les réponses doivent parvenir à la

commission dans le délai de huit mois à partir de la date de ces référés; elles sont examinées par cette dernière qui y joint, s'il y a lieu, ses observations.

La Cour des comptes peut ainsi, en s'assurant de la suite donnée aux observations suggérées par l'examen des comptes des comptables des trésoriers coloniaux, exercer un certain contrôle sur les actes des ordonnateurs, qui, en l'espèce, sont le gouverneur général pour le budget général et les budgets annexes, et les lieutenants-gouverneurs pour les budgets locaux.

§ 3. — Contrôle législatif.

Jusqu'en 1907, aucun des budgets de l'Afrique occidentale française n'était soumis à l'approbation des Chambres. Les comptes définitifs de ces budgets étaient arrêtés par le gouverneur général en conseil de gouvernement, après examen par la direction des finances et de la comptabilité; les critiques faites par ce service étaient adressées aux lieutenants-gouverneurs intéressés qui apportaient, s'il y a lieu, les modifications prescrites par le gouverneur général. Ce n'est qu'après rectification que ces comptes étaient arrêtés définitivement par le gouverneur général en conseil de gouvernement et adressés ensuite au ministre des Colonies.

Cette procédure d'approbation des comptes définitifs parut insuffisante au Parlement. Aussi, le 26 février 1906, la Chambre des députés vota une résolution invitant le gouvernement à lui communiquer les budgets locaux des diverses colonies qui seraient examinés chaque année par la commission du budget et feraient l'objet de rapports spéciaux.

Cette tendance du Parlement à s'immiscer dans les questions coloniales fut marquée, davantage encore, par l'article 40

de la loi de finances du 30 janvier 1907, aux termes duquel les comptes définitifs des colonies dont les emprunts sont garantis par l'État seraient soumis chaque année à l'approbation des Chambres.

Les emprunts de l'Afrique occidentale française ayant reçu la garantie, purement nominale du reste, de l'État, le compte définitif du budget général fut donc soumis, à partir de cette date, à l'approbation du Parlement.

Cette mesure s'explique difficilement, d'autant plus que le même budget n'est pas approuvé dans la même forme avant son exécution. Il serait plus admissible que le Parlement prévût et autorisât les recettes et les dépenses du budget général sans en sanctionner la réalisation, plutôt que de sanctionner des recettes et des dépenses autorisées par un simple décret après leur vote en conseil de gouvernement.

Quoi qu'il en soit, ce contrôle du Parlement est-il efficace? Nous pouvons répondre par la négative.

Il n'y a pas à exposer ici les critiques adressées sur le contrôle illusoire exercé sur le budget de l'État; contrôle qui s'exerce tardivement et d'une manière superficielle.

« Or, par suite des retards dépassant toute mesure et en raison même de ces retards, on peut dire qu'en France, le Parlement ne remplit pas son rôle de contrôleur. » (1).

A fortiori, pour le budget d'une colonie, même en supposant que le contrôle devienne plus effectif, le Parlement pourrait être amené à critiquer certains faits qu'en raison de l'éloignement, il ne peut apprécier, ne pouvant se rendre compte de l'adoption de certaines mesures qui, bien qu'écartées des règlements généraux, ont dû être prises sous l'empire de nécessités purement locales qu'on ne peut apprécier des

(1) Stourm, *Le budget*, p. 610.

bords de la Seine. Et les rapports explicatifs réclamés pour éclairer son opinion ne peuvent remplacer l'examen sur place des faits matériels.

Du reste, certains parlementaires eux-mêmes se sont rendu compte du peu d'efficacité de leur contrôle : « Je demande que le contrôle s'exerce non pas toujours à 4.000 lieues de distance, déclare M. Outrey, député de la Cochinchine, mais que de temps en temps les rapporteurs du budget des colonies puissent aller dans les colonies exercer ce contrôle. Véritablement, ce sera la seule façon de renseigner exactement le Parlement. » Ne se rendant pas sur place, les rapporteurs de la Chambre ou du Sénat chargés d'examiner les comptes définitifs des budgets de l'Afrique occidentale française se contentent d'exposer les critiques dont les comptes ont pu être l'objet.

C'est ainsi que l'un des derniers rapports présentés par la commission du budget, le 21 juin 1917, sur la situation financière de l'Afrique occidentale, est basé sur les rapports des missions d'inspection de 1912-1913 et de 1916-1917 (1).

Cette collaboration de l'inspection des colonies et du Parlement montre suffisamment, du reste, l'idée qui se fait jour dans les Chambres de considérer les corps de contrôle comme les auxiliaires immédiats du Parlement.

(1) *Doc. parl.*, Chambre des députés, séance du 21 juin 1917, annexe 3438, p. 931.

CONCLUSION

Nous disions, au commencement de cette étude, que, grâce à son organisation financière, l'Afrique occidentale française avait pu équilibrer ses recettes et ses dépenses pendant la durée des hostilités sans avoir recours à la métropole; en 1915, cette aide fut envisagée et la loi du 17 janvier 1916 avait consenti une avance de 15.500.000 francs. Mais le gouvernement général préféra prélever les sommes indispensables pour assurer l'équilibre de son budget sur les caisses de réserve des colonies du groupe; ces prélèvements ne s'élevèrent qu'à la somme de 7.130.000 francs qui ont été remboursés ou en numéraire ou sous forme de subventions pour les travaux d'intérêt général. En outre, et malgré une augmentation considérable de ses dépenses, le budget général, un an après l'armistice, pouvait se constituer des réserves importantes; c'est ainsi que le montant de sa caisse de réserve, qui était de 5.500.000 au 30 juin 1914, s'élevait à 13.400.000 au 30 juin 1919 et dépassait 20.000.000 au 30 juin 1920.

Pendant cette même période, les budgets locaux, qui avaient été plus épargnés que le budget général, suivaient une progression constante; le montant de ces budgets, qui était en 1914 de 38.000.000, s'élevait à :

39.700.000 francs en 1915;

39.750.000 francs en 1916;

36.400.000 francs en 1917;

49.500.000 francs en 1918;

51.700.000 francs en 1919;

69.900.000 francs en 1920.

De plus, le montant des caisses de réserve des colonies dépassait au 30 juin 1920 le chiffre de 22.000.000 de francs.

Au début de l'année dernière, le budget général et les budgets locaux disposaient, d'une part, de ressources suffisantes pour faire face à leurs dépenses normales, et, d'autre part, de réserves importantes leur permettant d'envisager l'exécution de travaux nécessaires à leur développement économique.

Cette situation financière a permis, en outre, au gouvernement général l'établissement d'un vaste programme de travaux publics revêtant un caractère d'intérêt général qui a été soumis à l'approbation du ministre des Colonies et fait l'objet d'une partie du rapport déposé à la Chambre des députés par M. Sarraut, le 12 avril 1921.

Ce programme s'élève pour l'Afrique occidentale française à 1.178.500.000 francs se répartissant ainsi entre les diverses colonies du groupe : le Sénégal, 278.300.000 ; le Soudan français, 451.200.000 ; la Guinée française, 101.300.000 ; la Côte d'Ivoire, 237.200.000 ; le Dahomey, 102.500.000 ; et la Haute Volta, 8.000.000.

Dans ces sommes sont compris les aménagements des ports, rivières, voies ferrées, routes, ponts, l'assainissement, l'adduction d'eau, l'irrigation de la vallée du Niger, les dépenses d'assistance médicale, d'enseignement et de construction qui devront être exécutés dans une période d'une vingtaine d'années, afin d'assurer à l'Afrique occidentale française un essor plus important et plus rapide que celui accompli depuis 1904.

Lorsque ce programme sera mis à exécution, a déclaré

M. le gouverneur général Merlin à l'ouverture de la session du conseil du gouvernement de décembre 1920, « quand, après avoir assuré à l'immense empire que constitue l'Afrique occidentale française la tranquillité dans toute son étendue, la sécurité des personnes et des biens, l'exploitation de toutes les richesses qui y sont en puissance, nous aurons doté la population du bien-être matériel, du progrès moral qui constituent les conditions nécessaires au développement de la civilisation, nous pourrons dire que nous avons accompli notre tâche qui est d'établir partout où flotte notre pavillon, la paix française, c'est-à-dire la paix dans l'ordre et la prospérité! »

Vu : *Le Doyen,*
L. DUGUIT.

Vu : *Le Président de la thèse,*
G. PIROU.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Bordeaux, le 5 janvier 1922.
Le Recteur de l'Académie,
R. THAMIN.

Les visas exigés par les règlements ne sont donnés qu'au point de vue de l'ordre public et des bonnes mœurs (Délibération de la Faculté du 12 août 1879).

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages généraux.

- ARNAUD et MERAY. — Organisation administrative, judiciaire, politique et financière des colonies, 1900.
- DISLÈRE (Paul). — Traité de législation coloniale, 3 volumes, 3^e édition, 1907.
- GIRAULT (Arthur). — Principes de colonisation et de législation coloniales, 1904.
- HARMAND. — Domination et colonisation, 1910.
- LEROY-BEAULIEU. — Les colonies chez les peuples modernes, 1902.
- LORIN (Henri). — La France, puissance coloniale, 1906.
- SAUVAIRE-JOURDAN. — Cours de législation coloniale professé à la Faculté de droit de Bordeaux, 1913-1914.

II. Ouvrages spéciaux.

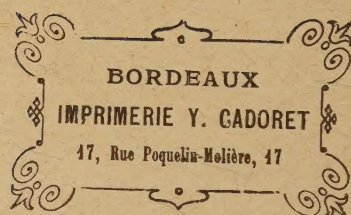
- BOUCARD et JÈZE. — Éléments de la science des finances et de la législation financière française, 1900.
- FRANÇOIS (G.). — Le budget local des colonies, 1908.
- JÈZE. — Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française, 1912.
- LEROY-BEAULIEU. — Traité de la science des finances, 1906.
- STOURM. — Le budget, 1906.

III. Documents officiels.

- BUDGET GÉNÉRAL ET BUDGETS LOCAUX de l'Afrique occidentale française, 1905-1921.
- BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DES COLONIES, 1905-1921.
- JOURNAL OFFICIEL DE L'AFRIQUE OCCIDENTALE FRANÇAISE, 1903-1921.
- RAPPORTS PARLEMENTAIRES sur les budgets locaux, 1903-1921.
- RAPPORTS ET STATISTIQUES sur la situation générale des finances de l'Afrique occidentale française, 1907-1921.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
CHAPITRE PREMIER. — Historique de l'organisation financière	4
§ 1. — Du décret du 16 juin 1893 au décret du 1 ^{er} octobre 1902.....	4
§ 2. — Du décret du 1 ^{er} octobre 1902 aux décrets du 18 octobre 1904.....	10
CHAPITRE II. — Le budget général	18
§ 1. — Préparation	22
§ 2. — Exécution.....	32
§ 3. — Compte définitif	40
CHAPITRE III. — Les budgets annexes	45
§ 1. — Les budgets des exploitations industrielles.....	46
§ 2. — Les budgets des fonds d'emprunt	52
CHAPITRE IV. — Les budgets locaux	66
§ 1. — Préparation et approbation.....	68
§ 2. — Exécution	79
§ 3. — Caisses de réserve	83
CHAPITRE V. — Contrôle de l'exécution des budgets	87
§ 1. — Contrôle administratif	89
§ 2. — Contrôle judiciaire.....	112
§ 3. — Contrôle législatif.....	116
CONCLUSION.....	119
BIBLIOGRAPHIE	123



BORDEAUX

IMPRIMERIE Y. CADORET

17, Rue Poquelin-Molière, 17